

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**

**DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO E SISTEMAS**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO**

**IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO PELA QUALIDADE TOTAL NO  
SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL: A EXPERIÊNCIA CATARINENSE**

Dissertação submetida à Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do  
grau de mestre em Engenharia de Produção

**ANA LÚCIA MEIRA DA VEIGA**

**Florianópolis**

**1998**

IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO PELA QUALIDADE TOTAL NO SERVIÇO  
PÚBLICO ESTADUAL: A EXPERIÊNCIA CATARINENSE

ANA LÚCIA MEIRA DA VEIGA

Dissertação submetida à Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de mestre em Engenharia.

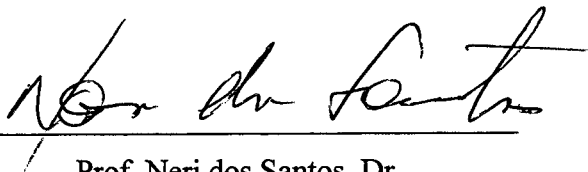
Especialidade em Engenharia de Produção e aprovada em sua forma final pelo programa de Pós-Graduação.



---


Prof. Ricardo de Miranda Barcia, Ph. D.  
Coordenador do Curso de Pós-Graduação

Banca Examinadora:



---

Prof. Neri dos Santos, Dr.  
Orientador



---

Prof. Cristiano José C. de Almeida Cunha, Dr.

---

Prof<sup>a</sup>.Olga Regina Cardoso, Dr.

## **AGRADECIMENTOS**

A realização desta dissertação representa um passo importante na minha vida profissional. Neste momento não quero deixar de registrar agradecimentos especiais a pessoas e instituições que foram fundamentais para o alcance deste objetivo.

Inicialmente, quero agradecer à Universidade Federal de Santa Catarina, que tem feito parte da minha vida desde os 10 anos de idade, quando comecei a estudar no Colégio de Aplicação.

Vários professores foram fundamentais para a realização deste trabalho. Pela amizade, confiança e principalmente pelos ensinamentos e inspiração, gostaria de agradecer especialmente aos professores: Cristiano José C. de Almeida Cunha, Neri dos Santos, Olga Regina Cardoso, Osmar Possamai e Paulo Maurício Selig.

Gostaria de agradecer a meus amigos que, de uma forma ou de outra, ajudaram-me na execução deste trabalho através da sua amizade, apoio e contribuições.

Também sou muito grata ao Governo do Estado de Santa Catarina e à Secretaria Extraordinária para a Implantação do Programa da Qualidade e Produtividade no Serviço Público Estadual, onde tive uma oportunidade ímpar de desenvolver este estudo. Agradeço ao Secretário César de Barros Pinto e aos amigos da Secretaria pela experiência que marcou um período significativo da minha vida.

Meus profundos agradecimentos vão para o Rodrigo, que me incentivou de incontáveis maneiras - com seu amor, seus conhecimentos e suas sugestões. A ele agradeço a compreensão e o encorajamento durante todos os momentos.

A meus pais Afonso e Cleide, que vibraram com meu trabalho, agradeço pelos valores, entusiasmo e exemplos de vida. A estas duas pessoas muito especiais, dedico este trabalho.

## SUMÁRIO

Listas de Figuras, Quadros e Tabelas .....	vii
Resumo .....	vii
Abstract .....	viii
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
1.1. APRESENTAÇÃO DO TEMA .....	1
1.2. JUSTIFICATIVAS .....	4
1.3. PROBLEMA DE PESQUISA .....	5
1.4. HIPÓTESES DE PESQUISA .....	5
1.4.1. <i>Hipótese Geral</i> .....	5
1.4.2. <i>Hipóteses Específicas</i> .....	5
1.5. OBJETIVOS DO TRABALHO .....	6
1.5.1. <i>Objetivo Geral</i> .....	6
1.5.2. <i>Objetivos Específicos</i> .....	6
1.6. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	6
1.7. ESTRUTURA DO TRABALHO .....	9
1.8. LIMITAÇÕES E DELIMITAÇÕES DA PESQUISA .....	10
<b>2. ESTADO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SERVIÇO PÚBLICO .....</b>	<b>11</b>
2.1. NASCIMENTO E EVOLUÇÃO DO ESTADO .....	11
2.2. O ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO .....	17
2.3. NOÇÃO CONTEMPORÂNEA DE SERVIÇO PÚBLICO .....	21
2.4. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA BRASILEIRA .....	25
2.5. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL: UM NOVO MODELO DE GESTÃO PÚBLICA .....	30
<b>3. QUALIDADE EM SERVIÇOS .....</b>	<b>33</b>
3.1. A IMPORTÂNCIA DOS SERVIÇOS .....	33
3.2. CARACTERÍSTICAS DO SERVIÇO EM RELAÇÃO À MANUFATURA .....	36
(FONTE LOBOS, 1993) .....	38
3.3. CONCEITO DO PRODUTO TOTAL .....	39
3.4. PERCEPÇÃO DO VALOR FORNECIDO .....	40
3.5. AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS PELOS CLIENTES .....	41
3.6. SERVIÇOS DE QUALIDADE TOTAL .....	44
3.7. GESTÃO ESTRATÉGICA DE SERVIÇOS .....	47
3.8. MOMENTOS DA VERDADE E CICLO DO SERVIÇO .....	50
3.9. GESTÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS .....	51

<b>4. GESTÃO DA QUALIDADE TOTAL.....</b>	<b>52</b>
4.1. EVOLUÇÃO DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO .....	53
4.2. HISTÓRIA E EVOLUÇÃO DA QUALIDADE .....	56
4.2.1. <i>Eras da Qualidade</i> .....	57
4.2.2. <i>Amplitudes da Qualidade</i> .....	60
4.3. AS ABORDAGENS DA QUALIDADE .....	61
4.3.1. <i>Transcendente</i> .....	61
4.3.2. <i>Baseada no produto</i> .....	62
4.3.3. <i>Baseada no usuário</i> .....	63
4.3.4. <i>Baseada na produção</i> .....	64
4.3.5. <i>Baseada no valor</i> .....	65
4.3.6. <i>Conclusão sobre as abordagens</i> .....	66
4.4. OS PRINCIPAIS ESPECIALISTAS DA QUALIDADE TOTAL .....	67
4.5. CONCEITOS .....	70
4.5.1. <i>Definição da Qualidade</i> .....	71
4.5.2. <i>Dimensões da Qualidade</i> .....	71
4.5.3. <i>Qualidade Total</i> .....	74
4.5.4. <i>Gestão da Qualidade Total</i> .....	75
4.5.5. <i>Cliente</i> .....	75
4.5.6. <i>Fornecedor</i> .....	76
4.5.7. <i>Insumos</i> .....	77
4.5.8. <i>Processo</i> .....	77
4.6. MÉTODO GERENCIAL DO CICLO PDCA .....	77
<b>5. PROGRAMA DE QUALIDADE E PRODUTIVIDADE</b>	
<b>    NO SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL .....</b>	<b>79</b>
5.1. A SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA PARA IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE QUALIDADE E	
PRODUTIVIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL - SQP .....	81
5.1.1. <i>Objetivo geral da Secretaria</i> .....	81
5.1.2. <i>Estrutura organizacional</i> .....	81
5.1.3. <i>Atribuições da SQP</i> .....	83
5.1.4. <i>Atribuições/Atividades na SQP</i> .....	84
5.2. O PROGRAMA DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE .....	89
5.2.1. <i>Princípios do Programa</i> .....	90
5.2.2. <i>Estrutura do Programa</i> .....	93
5.2.3. <i>Coordenadores do Programa da Qualidade</i> .....	94
5.2.4. <i>Objetivos do Programa da Qualidade e Produtividade</i> .....	97
5.2.5. <i>Metas</i> .....	98
5.2.6. <i>Concepção do Programa</i> .....	98
5.2.7. <i>As Condições do Programa</i> .....	99
5.2.8. <i>As Etapas do Programa</i> .....	102
5.2.9. <i>Desenvolvimento do Programa</i> .....	103
5.2.10. <i>Resultados alcançados</i> .....	107
5.2.11. <i>Análise em relação aos Princípios do Programa</i> .....	109
5.3. AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO GESTÃO PELA QUALIDADE TOTAL,	
À LUZ DOS PRINCIPAIS AUTORES DA ÁREA .....	112

<b>6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>117</b>
6.1. CONCLUSÕES .....	117
6.2. RECOMENDAÇÕES PARA TRABALHOS FUTUROS .....	120
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>122</b>

## LISTA DE FIGURAS

Figura 3.1. O Contínuo entre Produtos e Serviços .....	36
Figura 3.2. Razões identificáveis para a mudança de um competidor .....	36
Figura 3.3. O Produto Ampliado .....	39
Figura 3.4. Modelo de análise do valor fornecido ao consumidor. ....	40
Figura 3.5. Hierarquia de Valor para o Cliente .....	44
Figura 3.6. O Modelo do Serviço de Qualidade Total.....	45
Figura 3.7. O Triângulo dos Serviços.....	47
Figura 3.8. O Ciclo do Serviço.....	50
Figura 4.1. Ciclo PDCA de controle de processos. ....	78
Figura 5.1. Organograma inicial da SQP.....	82
Figura 5.2. Organograma atual da SQP .....	82

## LISTA DE TABELAS

Tabela 3.1. Diferenças entre bens e serviços .....	38
Tabela 4.1. Comparação entre os principais especialistas do TQC .....	68
Tabela 4.2. Objetivo das empresas .....	75
Tabela 5.1. Relação dos órgãos integrantes do Programa da Qualidade .....	96
Tabela 5.2. Distribuição dos pesos entre os órgãos componentes do Programa. ....	104
Tabela 5.3. Planilha do Plano de Implantação Básico.....	105
Tabela 5.4. Planilha do Plano de Implantação Básico Simplificada.....	106
Tabela 5.5. Resultados alcançados até 1997 e planejados para o final de 1998.....	108
Tabela 5.6. Resultados alcançados até 1997 e planejados para o final de 1998, desconsiderando a Secretaria de Estado da Educação e do Desporto.....	108
Tabela 5.7. Resultados alcançados e planejados por órgão e para o Projeto 83.....	109

## RESUMO

Este trabalho se insere no tema Qualidade Total nos Serviços Públicos.

Os serviços públicos no Brasil e no mundo todo estão sentindo dificuldades para responder às novas necessidades e exigências de uma sociedade complexa, onde os governos precisam enfrentar desafios tais como: déficit, aumento da demanda em serviços tradicionais, concorrência em setores nos quais atuavam de maneira exclusiva e uma descrença cada vez maior por parte da sociedade quanto à capacidade do Governo em atender às suas necessidades. No mundo todo, os governos tem visto sua competência para solucionar os problemas colocada em dúvida de maneira bastante freqüente. Existem atualmente fortes pressões em vários setores da economia para que o governo se retire transferindo suas funções para a iniciativa privada.

Neste contexto, muito se tem falado a respeito da Implementação da Gestão pela Qualidade Total no Setor Público, mas pouco se conhece sobre as reais possibilidades de implementação deste sistema de gestão.

Este trabalho buscou analisar o Programa de Qualidade em implantação no serviço público catarinense, comparando com a realidade do Estado hoje e com os principais autores da área.

Da análise das informações obtidas concluiu-se que o Programa não alcançou as metas inicialmente estabelecidas, mas que os resultados apresentados indicam que este foi capaz de mobilizar um contingente significativo de pessoas envolvidas no serviço público para a nova realidade.



## ABSTRACT

This work is about Total Quality Managment of public services.

The public services in Brazil and in the world feel in troubles to answer the new necessities and demands of a complex society and where the government needs to confront challenges like: deficit, increase of demand in tradicional services, competition in sectors that they had worked exclusively and one bigger disbelief day after day by the society because they don't know how much is the capacity of the government to attend their necessities. In the world, the governments frequently have saw lots of questions about their ability to solve the problems. Today there are lots of presure in many sectors of the economy to send the government out and transfer their functions to private enterprise.

In this context, lots of things were said about the inplement Total Quality Managment in public sector but we know just few things about the real possibilities of inplement this system of managment. This work tried to analyse the quality program in inplement of Santa Catarina's public service and comparing the actual reality of the state and main writers of this area.

Finally, after analysING this informations the conclusion is that the program couldn't get the points before estabilished but the results showed that it was possible to demonstrate to a lot of people in the public services to the new reality.

# 1. INTRODUÇÃO

---

*"A verdadeira viagem de descoberta, não consiste em buscar novas terras, mas em vê-las com novos olhos."*

*Marcel Proust*

## **1.1. Apresentação do Tema**

A excelência das organizações, não é resultado somente da tecnologia empregada, dos recursos financeiros disponíveis ou mesmo dos processos e métodos adotados.

O grande diferencial competitivo está centrado em atender e, principalmente, antecipar as necessidades dos clientes. Para efetivar este processo, são necessárias mudanças na forma de administrar as organizações para que os fatores informação, tecnologia, capital e recursos humanos estejam orientados à satisfação dos clientes internos e externos.

Para enfrentar um consumidor cada vez mais exigente e uma concorrência acirrada, as empresas brasileiras vem realizando uma verdadeira "Revolução da Qualidade".

Diversos fatores, tais como a globalização da economia, fizeram com que elas fossem obrigadas a sair do antigo estado de acomodação, para buscar novas vantagens competitivas que garantissem a sua sobrevivência.

Os serviços públicos no Brasil e no mundo todo, não estão imunes a estas questões e estão sentindo dificuldades para responder às novas necessidades e exigências de uma sociedade complexa, onde os governos precisam enfrentar desafios

tais como: déficit, aumento da demanda em serviços tradicionais, concorrência em setores nos quais atuavam de maneira exclusiva e uma descrença cada vez maior por parte da sociedade quanto à capacidade do Governo em atender às suas necessidades. No mundo todo, os governos tem visto sua competência para solucionar os problemas colocada em dúvida de maneira bastante freqüente. Existem atualmente fortes pressões em vários setores da economia para que o governo se retire transferindo suas funções para a iniciativa privada.

No entanto, até mesmo os críticos do serviço público concordam que é através do governo que a sociedade busca soluções para problemas coletivos. Em seu livro *Reinventando o Governo*, Osborne<sup>1</sup> diz que: "o governo é o mecanismo que usamos para tomar decisões coletivas: onde construir uma estrada, o que fazer com as pessoas que não tem onde morar, que tipo de educação dar aos nossos filhos. É a forma de prestar serviços em benefício do povo: defesa, proteção ambiental, policiamento, estradas, represas, suprimento de água potável. É a forma de enfrentar problemas coletivos."

Diante dos novos desafios, Carr<sup>2</sup> considera que: "a única solução realista é a de melhorar o desempenho, criar melhores serviços a partir de cada centavo gasto".

De fato, o grande problema do Governo na atualidade não é a inexistência de recursos financeiros, mas a incapacidade gerencial para atender às demandas da sociedade.

Para Osborne<sup>3</sup>: "os governos da era industrial com suas extensas burocracias centralizadas e padronizadas e a prestação de serviços uniformes, não estão a altura dos

---

<sup>1</sup> OSBORNE, David , GAEBLER, Ted. *Reinventando o Governo*. 5.ed. Brasília: MH Comunicação, 1995. p. XV.

→<sup>2</sup> CARR, David , LITTMAN, Ian D. *Excelência nos serviços públicos: gestão da qualidade na década de 90*. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 1992. p.XI.

<sup>3</sup> Osborne, op. cit, p. XV.

desafios de uma sociedade baseada no conhecimento e na informação, que se transformam rapidamente".

Some-se a isso um eleitor cada vez mais consciente e se terá o ambiente necessário para que os governos ao redor do mundo em todas as esferas, sejam elas, federal, estadual ou municipal passem a buscar novas formas de gestão, que levem a uma melhoria dos serviços prestados e à satisfação das necessidades dos cidadãos.

Neste contexto, muito se tem falado a respeito da Implementação da Gestão pela Qualidade Total no Setor Público, mas pouco se conhece sobre as reais possibilidades de implementação deste sistema de gestão.

O presente trabalho surgiu a partir da percepção de que existem muitas questões a serem respondidas quanto às semelhanças e diferenças existentes entre o Setor Público e Privado e as necessárias adaptações que devem ser feitas nas metodologias existentes para que possam ser aplicadas neste setor.

Desde 1995, o governo do Estado de Santa Catarina, decidiu implementar o modelo de Gestão pela Qualidade Total, por meio do desenvolvimento do Programa de Qualidade e Produtividade no Serviço Público Estadual, que é coordenado pela Secretaria Extraordinária para a Implantação do Programa de Qualidade e Produtividade no Serviço Público Estadual. O estudo desta experiência é de fundamental importância, pois trará luzes sobre essas questões ainda obscuras.

A partir do contexto citado anteriormente, desenvolveu-se esse trabalho, buscando primeiramente situar o setor público, rever o que dizem os principais especialistas a respeito da gestão pela qualidade em serviços e compreender a experiência desenvolvida no Governo de Santa Catarina.

## ***1.2. Justificativas***

O presente trabalho apresenta relevância teórica por abordar o problema da implementação do modelo de gestão pela Qualidade Total adotando um modelo fundamentado na abordagem qualitativa do estudo de caso e, adota-se uma perspectiva dinâmica, contextual e histórica.

Do ponto de vista pessoal, o fato de estar trabalhando no Programa da Qualidade do Governo do Estado de Santa Catarina é uma fator motivador para o desenvolvimento do trabalho, já que há um desejo de compreender todos os fatores que afetaram o desenvolvimento do programa. Além disso, o descrédito da sociedade para com os serviços prestados pelo setor público, faz com seja de grande pertinência a realização de estudos dessa natureza.

Hoje está se estabelecendo no inconsciente coletivo uma perigosa generalização negativa quanto à capacidade do serviço público em atender aos anseios da sociedade e prestar serviços de qualidade. A mídia tem tido uma forte influência na criação dessa imagem. Os funcionários públicos, por exemplo, tem sido colocados como um grupo de privilegiados, que não trabalham e não tem competência para realizar suas atividades.

Concomitantemente, há a real necessidade de que os serviços públicos melhorem os resultados oferecidos à sociedade, através da modernização do seu sistema de gestão.

Assim, este trabalho se justifica pela contribuição que pode trazer para a compreensão do processo pelo qual este setor esta passando e as contribuições futuras que tem a oferecer.

### ***1.3. Problema de Pesquisa***

Devido à crescente cobrança da sociedade pela melhoria dos serviços públicos e a necessidade de aproveitar de forma mais efetiva os recursos disponíveis, o Governo do Estado de Santa Catarina definiu como uma das suas prioridades a modernização deste, por meio da implementação da Gestão pela Qualidade Total.

No entanto, ainda existem muitas questões a serem respondidas quanto às adaptações metodológicas necessárias para a implementação deste modelo de gestão neste setor.

Neste trabalho, o problema de pesquisa está caracterizado então, em compreender o processo que se desenvolveu em Santa Catarina e avaliá-lo do ponto de vista da bibliografia existente.

### ***1.4. Hipóteses de pesquisa***

#### **1.4.1. Hipótese Geral**

O processo de implementação da Gestão pela Qualidade Total no Governo do Estado de Santa Catarina foi adequado às contingências atuais da administração pública estadual.

#### **1.4.2. Hipóteses Específicas**

O modelo de gestão atualmente em vigor no Governo do Estado de Santa Catarina não atende às necessidades atuais da sociedade catarinense.

Os princípios definidos no programa foram trabalhados ao longo de sua implementação de maneira insatisfatória.

O processo de implementação da gestão pela Qualidade Total foi coerente com as afirmações dos principais autores da área da qualidade.

### ***1.5. Objetivos do Trabalho***

São objetivos do presente trabalho:

#### **1.5.1. Objetivo Geral**

Compreender o processo de implementação da Gestão pela Qualidade Total no Governo de Santa Catarina.

#### **1.5.2. Objetivos Específicos**

- Caracterizar o modelo de gestão atualmente em vigor no Serviço Público de Santa Catarina.
- Compreender as características e peculiaridades do Setor Público, seus princípios e histórico.
- Analisar os princípios definidos no Programa da Qualidade atualmente em andamento no Governo do Estado de Santa Catarina.
- Realizar um estudo de caso sobre o processo de Implementação da Gestão pela Qualidade no Serviço público de Santa Catarina.
- Avaliar à luz do que dizem os principais autores da área, o processo de implementação da gestão pela Qualidade Total.

### ***1.6. Procedimentos Metodológicos***

O presente trabalho se desenvolveu em três etapas:

a) Revisão bibliográfica;

b) Estudo de caso;

c) Análise dos dados e propostas.

Sobre a etapa de estudo de caso há a necessidade de detalhar para melhor compreensão, a metodologia de pesquisa utilizada. Devido às características do fenômeno pesquisado, o método de estudo de caso dentro da pesquisa qualitativa demonstrou ser o mais adequado.

A realização de uma pesquisa se dá por intermédio do confronto entre os dados, as evidências, as informações coletadas sobre determinado assunto e o conhecimento teórico acumulado a respeito dele, ensinam Lüdke & André.<sup>4</sup>

Além disso, há que se considerar que o pesquisador trará consigo inevitavelmente a carga de valores, preferências, interesses e princípios que o orientam. Assim, a sua visão do mundo, os pontos de partida, os fundamentos para a compreensão e explicação desse mundo irão influenciar a maneira como ele propõe as suas pesquisas ou, em outras palavras, os pressupostos que orientam seu pensamento vão também nortear sua abordagem de pesquisa conforme Lüdke & André.<sup>5</sup>

De acordo com Bogdan & Biklen, citado por Lüdke & André<sup>6</sup> a pesquisa qualitativa apresenta cinco características básicas que configuram esse tipo de estudo:

- 1 - A pesquisa qualitativa tem o ambiente natural como sua fonte direta de dados e o pesquisador como o seu principal instrumento. Segundo os dois autores, a pesquisa qualitativa supõe o contato direto e prolongado do pesquisador com o ambiente e a situação que está sendo investigada, via de regra através do trabalho intensivo de campo.
- 2 - Os dados coletados são predominantemente descritivos. O material obtido nessas pesquisas é rico em descrições de pessoas, situações, acontecimentos; inclui transcrições de entrevistas e de depoimentos, fotografias, desenhos e extratos de vários tipos de documentos. Citações são freqüentemente usadas para subsidiar uma afirmação ou esclarecer um ponto de vista. Todos os dados da realidade são considerados importantes.
- 3- A preocupação com o processo é muito maior do que com o produto. O interesse do pesquisador ao estudar um determinado problema é verificar como ele se manifesta nas atividades, nos procedimentos e nas interações cotidianas.

---

<sup>4</sup> LÜDKE, Menga & ANDRÉ, Marli E. D. A. Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1996. p.1.

<sup>5</sup> Ibidem, p. 3.

<sup>6</sup> LÜDKE, op. cit. p. 11.



4 - O “significado” que as pessoas dão às coisas e à sua vida são focos de atenção especial pelo pesquisador. Nesses estudos há sempre uma tentativa de capturar a “ perspectiva dos participantes” , isto é, a maneira como os informantes encaram as questões que estão sendo focalizadas. Ao considerar os diferentes pontos de vista dos participantes, os estudos qualitativos permitem iluminar o dinamismo interno das situações, geralmente inacessível ao observador externo.

5 - A análise dos dados tende a seguir um processo indutivo. Os pesquisadores não se preocupam em buscar evidências que comprovem hipóteses definidas antes do início dos estudos. As abstrações se formam ou se consolidam basicamente a partir da inspeção dos dados num processo de baixo para cima.

A pesquisa qualitativa ou naturalística, segundo os autores citados, envolve a obtenção de dados descritivos, obtidos no contato direto do pesquisador com situação estudada, enfatiza mais o processo do que o produto e se preocupa em retratar a perspectiva dos participantes.

Godoy<sup>7</sup> aponta a existência de, pelo menos, três diferentes possibilidades oferecidas pela abordagem qualitativa: a pesquisa documental, o estudo de caso e a etnografia.

A pesquisa documental é constituída pelo exame de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reexaminados com vistas a uma interpretação nova ou complementar.

O objeto do estudo de caso, por seu turno, é a análise profunda de uma unidade de estudo. No entender de Godoy<sup>8</sup> visa ao exame detalhado de um ambiente, de um sujeito ou de uma situação em particular. Amplamente usado em estudos de administração, tem se tornado a modalidade preferida quando se procura saber como e por que certos fenômenos acontecem ou para analisar eventos sobre os quais a possibilidade de controle é reduzida, ou ainda quando os fenômenos são atuais e só

---

<sup>7</sup> GODOY, Arilda S. *Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades*, In Revista de Administração de Empresas, v. 35, n. 3, Mai/Jun. 1995, p.57.

<sup>8</sup> Godoy, op. cit, p., 25.

fazem sentido dentro de um contexto específico. Para Lüdke & André<sup>9</sup>, a opção pelo estudo de caso dentro da pesquisa qualitativa, se justifica sempre que desejamos estudar algo singular, que tenha um valor em si mesmo, que é a situação do estudo em questão.

Para Yin, citado por Orssatto<sup>10</sup>, a análise dos dados de uma estudo de caso consiste da tabulação, exame ou por outro lado recombinação das evidências coletadas, para compreender, esclarecer, validar ou refutar os objetivos iniciais do estudo. O modo de análise das evidências coletadas, foi baseado na comparação com o referencial teórico disponível, que nortearam inclusive o próprio desenvolvimento do estudo de caso.

Os documentos pesquisados fazem parte dos arquivos da Secretaria Extraordinária para a Implantação do Programa da Qualidade e Produtividade no Serviço Público Estadual.

### ***1.7. Estrutura do Trabalho***

Este trabalho foi organizado com o intuito de trazer de forma crescente os conhecimentos necessário para alcançar os objetivos pretendidos. Assim, no próximo capítulo é feita uma contextualização do Setor Público, suas características, evolução e aspectos legais relevantes. O objetivo é compreender o contexto histórico que contribuiu para o desenvolvimento do Serviço público assim como este se apresenta nos dias de hoje.

O Capítulo três aborda os aspectos relativos à gestão de serviços. Nos dias de hoje a distinção entre produtos ou serviços pode ser considerada arcaica porque todo

---

<sup>9</sup> LÜDKE, op. cit., p. 17.

<sup>10</sup> ORSSATTO, Carlos H. *Mudança estratégica organizacional, um caso na agricultura catarinense*. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, CTC, UFSC: Florianópolis, 1995.

produto tem uma parcela de serviço a ele associada. Quando se fala em Serviço Público é fundamental a compreensão da problemática da gestão de serviços.

No Capítulo quatro, constam os conceitos acerca do Controle da Qualidade Total, com ênfase nos aspectos relativos ao histórico da qualidade, a metodologia de implementação e os conceitos e princípios que norteiam esta gestão.

Em seguida, é relatado o estudo de caso realizado partindo da estrutura do Programa da Qualidade do Governo do Estado de Santa Catarina, o seu desenvolvimento e, posteriormente, avaliando os resultados alcançados em relação as metas pretendidas.

Para finalizar, são feitas as considerações finais e sugestões.

### ***1.8. Limitações e Delimitações da Pesquisa***

No que diz respeito ao estudo de caso, não foi objetivo deste trabalho generalizar suas conclusões para o Serviço Público das outras esferas. Às análises se ativeram ao caso específico da estrutura estadual.

Quanto às Reformas Administrativas, apesar de já estarem aprovadas no Congresso Nacional, não foi possível utilizar as suas diretrizes porque o processo ainda não foi consolidado em termos de leis complementares específicas, de modo que ainda não estão prontas para aplicação. Qualquer raciocínio sobre elas seria especulação.

Embora o estudo de caso tenha sido realizado no Serviço Público do Estado de Santa Catarina, é importante destacar, que devido ao grande número de órgãos que fazem parte da sua estrutura, o trabalho se tornou bastante complexo, exigindo muitas vezes um conhecimento das peculiaridades de cada um, para compreender os fatores que facilitaram e dificultaram o trabalho.

## **2. ESTADO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SERVIÇO PÚBLICO**

*"Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza".*

*Hely Lopes Meirelles*

Não se pode falar sobre a implementação do Modelo de Gestão pela Qualidade Total no Serviço Público sem se fazer uma referência à noção de Serviço Público. Para se abordar, minimamente, esta noção, é necessário se reportar ao conceito de Administração Pública e ao modelo de Estado que a engloba.

Muito embora este trabalho não esteja inserido numa perspectiva jurídico-política, e sim numa ótica especificamente gerencial, é imprescindível se fazer esta contextualização transdisciplinar.

### ***2.1. Nascimento e Evolução do Estado***

Analisar, ainda que brevemente, o surgimento do Estado é de grande importância para este estudo, pois foi a partir da evolução deste que surgiu um tipo específico de Administração Pública que, por sua vez, presta uma gama de serviços tidos como públicos.

Não há uma teoria única a respeito do nascimento do Estado. Os principais estudiosos do fenômeno estatal podem ser divididos em duas correntes interpretativas no que concerne ao aparecimento do mesmo (partindo-se do pressuposto de que ele nem sempre existiu, de que ele é uma realidade histórica): ou teria ele surgido com a dissolução da organização política baseada em laços de parentesco (em virtude de

necessidades econômicas e segurança externa), ou o seu surgimento coincide com o Absolutismo<sup>11</sup>.

Deste modo, pode-se afirmar que no período da Pré-história há uma total simplicidade organizacional da estrutura política, acompanhada de uma não institucionalização<sup>12</sup> dessas estruturas.

Na Antigüidade Clássica (Grécia), toda a estrutura jurídica esta assentada em moldes de Direito Privado. Não há divisão das atividades estatais; inexistente igualmente a noção de liberdade e de direito individual - tal é a afirmação de Fustel de Coulanges a respeito do homem: "ele não se julgava capaz de direitos, em face da cidade e dos deuses"<sup>13</sup>.

No período conhecido como Idade Média, são inúmeros e pulverizados os centros de poder. Coexistem ordenamentos originários e autônomos acima e abaixo dos *regnum* (da Igreja e do Império), constituindo exemplos destes últimos os dos feudos, comunas e corporações. Este mosaico político, a falta de *segurança jurídica*, de ordem e de autoridade teria sido o fator crucial para o surgimento da nova estrutura, o *Estado Absolutista*.

As características deste estágio estatal são as seguintes:

---

<sup>11</sup> A despeito de toda arbitrariedade terminológica a este respeito, o que nos interessa para os efeitos do presente trabalho é identificar surgimento do Estado com o fenômeno da centralização do poder (e por isso mesmo devemos nos reportar à problemática).

<sup>12</sup> Engels, sob a perspectiva economicista divide os estágios pré-históricos de cultura entre Estado selvagem (fase inferior - apenas coleta; fase média - utilização do fogo; e fase superior - invenção do arco e da flecha) e a barbárie (fase inferior - cerâmica; fase média - domesticação de animais e cultivo de plantas; e fase superior - fundição do minério de ferro e registros literários através da escrita alfabética) (ENGELS, Friedrich. *A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado*. Tradução de Leandro Konder. 12.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991. 215 p. p. 21-28).

<sup>13</sup> FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. *A cidade antiga: estudos sobre o culto, o direito, as instituições da Grécia e de Roma*. Tradução de Jonas Camargo Leite e Eduardo Fonseca. 6.ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1996. 266 p. p. 160.

- a) há uma unificação das fontes de produção jurídica na lei<sup>14</sup>;
- b) há uma unificação de todos os ordenamentos no ordenamento do Estado: o poder estatal torna-se independente da Igreja e do Império e os ordenamentos jurídicos inferiores são absorvidos<sup>15</sup>;
- c) ocorre uma centralização do poder político que se enfeixa no soberano (detendo não apenas poderes administrativos, mas também legislativos e jurisdicionais);
- d) o Estado cria este ordenamento jurídico, porém não se submete a ele;
- e) o soberano (o Estado) é indemandável, irresponsável juridicamente perante o indivíduo (assim, o Estado é absoluto porque só ele produz o direito e não possui limites jurídicos para si próprio) e há uma relação de *polícia* entre o Estado e o indivíduo (o Estado poderia fixar qualquer obrigação ou restrição ao indivíduo), configurando o chamado *Estado de Polícia*: há poder absoluto com ausência de limites e irresponsabilidade jurídica segundo as máximas *le Roi ne peut mal faire, the King can do no wrong* (o rei não erra).

Em resposta ao Estado Absolutista, (dotado de um determinado “aparelho de dominação”), ocorrem vários movimentos populares, dentre os quais destaca-se a Revolução Francesa. Surge então o chamado “constitucionalismo”, como forma de remediar o poder do soberano.

São nos séculos XVI e XVII, contudo, que vários pensadores diagnosticam que se no Estado Absolutista o poder do soberano é absoluto, este pode, por isso mesmo, abusar deste poder. A conclusão a que chegam os tais pensadores modernos, em relação

---

<sup>14</sup> BOBBIO, Norberto. *Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant*. Tradução de Alfredo Fait. 2.ed. Brasília: EdUNB, 1992. 168 p. p. 11-12.

<sup>15</sup> Ibidem, p. 12.

à problemática, é a de que a maneira de impedir este abuso se consubstancia na limitação deste mesmo poder.

Surge então o *Estado de Direito*, onde se estabelecem os princípios da superioridade da lei (a legalidade prevalece), da supremacia da Constituição, da separação dos Poderes e da garantia dos direitos individuais (neste primeiro momento, liberdades individuais).

Nesta ordem de idéias, destaca Gordillo que, pode-se distinguir, num primeiro instante, a sua aceção relacionada com o respeito à lei por parte do Poder Executivo e, posteriormente, a alteração do conteúdo da designação para o tipo de Estado no qual a própria lei passa a ter os seus limites: o princípio do respeito à Constituição; assevera: "o indivíduo aparece, assim, protegido contra os avanços injustos dos poderes públicos numa dupla face: por um lado, que a Administração respeite a lei, e por outro, que o legislador respeite a Constituição"<sup>16</sup>.

A partir deste instante, no qual o próprio Estado se considera atrelado ao direito, é que começa a se operar o *milagre* da existência do Direito Administrativo, como afirma Weil<sup>17</sup>. Um milagre que tem o seu início com a obra da Revolução e que se renova todos os dias, até os atuais, passando por todos os estágios estatais (que a seguir completaremos), aponta o autor acima citado<sup>18</sup>. Com este prodígio (nenhuma força de fato pode sujeitar o "Executivo" à norma de Direito e à sentença do juiz) surge um ramo do Direito diferente dos outros, não um Direito Jurídico, mas Político; com conceitos, regras e instituições que não se encaixam nos paradigmas do Direito Civil; inserindo-se

---

<sup>16</sup> GORDILLO, Agustín. *Princípios Gerais de Direito Público*. Tradução de Marco Aurélio Greco. São Paulo: RT, 1977. 202p. p. 68.

<sup>17</sup> WEIL, Prosper. *O Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 1977. 175 p. p. 7.

<sup>18</sup> Ibidem, p. 8.

em questões cruciais da Ciência Política como as relações entre o Estado e o cidadão, a autoridade e a liberdade, a sociedade e o indivíduo, assinala o mesmo Weil<sup>19</sup>.

Pelo fato de o Direito passar a regular o comportamento da Administração é que se pode dizer que o Direito Administrativo nasce com o Estado de Direito, pois este é um ramo que desponta não para subjugar os interesses dos cidadãos aos do Estado, mas para disciplinar a conduta deste e "mantê-la afivelada às disposições legais", constituindo, portanto, o "Direito defensivo do cidadão"<sup>20</sup>, segundo C.A. Bandeira de Mello.

Deste raciocínio resultam os princípios pertinentes às garantias dos administrados, gradativamente elaborados e que são, segundo mencionado autor<sup>21</sup>:

- a) primeiramente, o princípio da legalidade - a atividade administrativa só pode se realizar em conformidade com a lei;
- b) o princípio da finalidade - no Direito Público (diferentemente do Direito Privado, no qual a autonomia da vontade é privilegiada - "tudo aquilo que não é proibido é permitido") "toda e qualquer expressão volitiva do agente só é válida, reconhecida perante o Direito como lisa, na medida em que esteja consentânea com a finalidade encampada na lei habilitante da conduta pública"<sup>22</sup> (a relação entre a Administração Pública e a lei é de subordinação);
- c) descendente dos primeiros, o princípio da proporcionalidade - aquele que possui um conjunto de poderes (competência), dos quais não é senhor, pois lhe foram concedidos

---

<sup>19</sup> Ibidem, p. 10.

<sup>20</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio (coord.), DALLARI, Adilson Abreu, CAMMAROSANO, Márcio *et al.* *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: RT, 1986. 180p. p. 13.

<sup>21</sup> Ibidem, p. 15-30.

<sup>22</sup> Ibidem, p. 16.



para desempenhar a função administrativa, no sentido de executar a finalidade prevista na lei, só pode se utilizar dos meios estritamente necessários, adequados;

d) o princípio da tipicidade ou do nominalismo dos atos administrativos - cada ato é idôneo apenas e tão-somente para certo fim, cada um possui a sua vocação jurídica específica;

e) o princípio da motivação - na prática dos atos administrativos, deve haver uma relação de pertinência lógica entre o fato que serve de fundamento e a conduta externada pelo agente;

f) o princípio da lealdade e da boa-fé - para a correta compreensão de tal princípio nos quadros do Direito Administrativo deve se distinguir entre interesse público primário e secundário, pois a Administração Pública só atua lealmente quando persegue o interesse da coletividade e não o do aparelho estatal;

g) como princípio jurídico, o da boa administração - o administrador deve sempre adotar a solução que mais se amolda à finalidade normativa;

h) o princípio da moralidade administrativa - não se restringe a um valor ético, mas constitui bem jurídico;

i) o princípio da igualdade - que redunde no tratamento isonômico dos administrados;

j) o princípio da responsabilidade do Estado - segundo o qual este responde pelos danos que seus agentes causarem a terceiros.

Segundo Medauar, o Estado de Direito seria a atmosfera propícia e o Princípio da *Separação dos Poderes* seria um pressuposto para o nascimento do Direito

Administrativo<sup>23</sup>. Apenas a distribuição de funções entre órgãos diferentes seria capaz de explicar o motivo pelo qual teria surgido um Direito próprio para a Administração.

## 2.2. O Estado Social e Democrático de Direito

Finalmente, com o chamado Estado *Social* e Democrático de Direito (Estado Social, de Bem-estar, o *Welfare State*), a organização política passa a ter um papel ativo. Bobbio fala numa passagem dos direitos de liberdade (liberdades negativas - religião, opinião e imprensa, por exemplo) para os direitos políticos e posteriormente para os direitos sociais que demandam ações diretas do Estado<sup>24</sup>. O Estado passa a perseguir o desenvolvimento, a chamada justiça social. Para tal, atua inclusive como agente econômico, não apenas na formulação de políticas e na defesa da livre concorrência, mas também como "Estado empresário"<sup>25</sup>.

Grau vislumbra dois momentos no trânsito do Estado Liberal para o Estado Social: num primeiro instante o Estado passa a assegurar a livre concorrência das forças de mercado (e se admite a intervenção do Estado no jogo das concorrências para que se restaure o "equilíbrio natural"); num segundo instante se reputa incoerente o livre jogo das forças de mercado com o interesse social: "o Estado passa a ser o responsável pelo processo econômico e, definindo políticas, a dirigi-lo"<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em Evolução*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. 245 p. p. 20-23.

<sup>24</sup> BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992. 217 p. p. 69.

<sup>25</sup> Grau alerta para a equivocidade do termo, uma vez que este tanto pode se referir ao modo de gestão utilizado pelo Estado (que atua empresarialmente) como à sua intervenção no campo geralmente reservado à iniciativa privada, conforme as últimas ordens constitucionais (GRAU, Eros Roberto. Empresas estatais ou Estado empresário. In: Bandeira de Mello, (coord.), Dallari, Cammarosano, Márcio et al. C.D.A. p. 102).

<sup>26</sup> GRAU, Eros Roberto. *Elementos de direito econômico*. São Paulo: RT, 1981. 143 p. p. 18.

Leciona Garrido Falla que a Administração (especificamente) foi se encaminhando para aquilo que denomina de "*justicia material*"<sup>27</sup>. Para mencionado autor, vários princípios anti-individualistas se formaram no seio do Direito Administrativo: a idéia de solidariedade, de mínimo nacional de serviço público e igualmente a noção de colaboração<sup>28</sup>.

Atesta García-Pelayo que, em termos históricos, o Estado Social visa a adaptação do Estado Liberal à realidade social da civilização industrial e pós-industrial, com suas novas demandas, por um lado, e maior capacidade técnica, econômica e organizacional, por outro<sup>29</sup>.

Se o Estado de Direito foi marcado pela garantia da liberdade formal, da igualdade, da segurança e da propriedade privada, o Estado Social busca implementar a materialidade dos mesmos valores por meio da garantia de condições existenciais básicas, com a defesa da dignidade humana (de acordo com pressupostos sócio-econômicos). Neste sentido, o aspecto da justiça distributiva (em relação à justiça comutativa) sobressai.

Assinala García-Pelayo que se o Estado de Direito era predominantemente legislador, o Estado Social é principalmente administrador, gerente<sup>30</sup>.

Assim sendo, o Estado Social passa a ser um tipo de organização política que se responsabiliza pela chamada *Daseinvorsorge*, enunciada pioneiramente por ForsthoFF<sup>31</sup> -

---

<sup>27</sup> GARRIDO FALLA, Fernando. *Las transformaciones del régimen administrativo*. 2.ed. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1962. 191p. p. 24.

<sup>28</sup> Ibidem, p. 53-55.

<sup>29</sup> GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*. 3.ed. Madrid: Alianza Editorial, 1982. 211p. p. 16-17.

<sup>30</sup> Ibidem, p. 26.

<sup>31</sup> FORSTHOFF, Ernst. *Sociedad Industrial y Administración Pública*. Traducción de Celestino Fernández de la Vega. Madrid: Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), 1967. 161 p. p. 19-20.

a "procura existencial" ou "assistência vital", conforme a tradução. Assevera referido autor que tal conceito põe em relevo a função de prestação do atual estágio estatal, na medida em que este não é mais puramente fiscal ou patrimonial<sup>32</sup>. A partir de tal consciência é necessário reformular a dogmática jurídico-pública, pois "(...) a Administração aportadora de prestações se baseia na participação"<sup>33</sup> (não é mais possível utilizar o paradigma do Direito Administrativo do Estado Liberal) e esta "nova dogmática" terá que tutelar tal participação. A este conceito de procura existencial (mutante conforme a realidade social) corresponde uma noção de *responsabilidade existencial* por parte do Poder Público<sup>34</sup>. Forsthoff sistematiza as funções relacionadas com esta responsabilidade existencial deste modo:

a) garantia de uma relação adequada entre salários e preços - com o direito ao trabalho e a uma remuneração eqüitativa;

b) a disciplina da demanda, da produção e do consumo;

c) a geração de prestações em conformidade com as necessidades do homem da sociedade de massas<sup>35</sup>.

Em relação a este último tópico, aponta citado autor que o homem moderno não possui os abastecimentos mais elementares para a vida: a água que antigamente era extraída pelo camponês em seu poço, hoje é obtida pelo "fornecimento de água", de caráter público, atrelado a um serviço público específico<sup>36</sup>, assim como, de maneira genérica, a eletricidade, os correios, a telefonia, a seguridade e a previdência social, etc.

---

<sup>32</sup> Ibidem, p. 21.

<sup>33</sup> "(...) la Administración aportadora de prestaciones se basa en la participación" (Ibidem, p. 21-22).

<sup>34</sup> Ibidem, p. 47.

<sup>35</sup> Ibidem, p. 48-49.

<sup>36</sup> Ibidem, p. 49.

A atuação estatal passa a estar presente na satisfação das mais variadas necessidades humanas.

Não vamos aqui nos deter exaustivamente nas várias enumerações e classificações a respeito das funções do Estado Social e Democrático de Direito. As perspectivas são as mais variadas, não só para este estágio estatal mas também para os que lhe precederam, conforme atesta Pasold<sup>37</sup>.

Basta afirmar, para os objetivos deste trabalho, tendo em conta a gama variadíssima das funções estatais no atual estágio, que este desenvolve atividades que se poderiam dizer *ancilares, auxiliares ou instrumentais* (obtenção e gestão de bens e recursos financeiros, além da escolha de agentes públicos) e *atividades principais ou atividades-fim*.

Nestas últimas estariam incluídas as chamadas *funções de ordenação ou controle social*: a *função legislativa* (através de processo específico são produzidas normas gerais e abstratas que regulam o relacionamento entre os particulares e entre estes e o Estado); a *função jurisdicional* (visa a pacificação social através da resolução dos conflitos, resguardo de direitos, declaração de nulidade de normas, determinação de privação de bens e da liberdade - aplicando a lei quando provocada) e a *função de administração ordenadora* (atribuída à Administração Pública, que fiscaliza e aplica de ofício as normas referentes ao exercício de direitos por parte dos particulares, ou como leciona Carlos Ari Sundfeld, corresponde à "parcela da função administrativa, desenvolvida

---

<sup>37</sup> PASOLD, Cesar Luiz. *Função social do estado contemporâneo*. 2.ed. Florianópolis: Estudantil, 1988. 104 p. p. 63-65. Nesta obra o autor propõe que o Estado Contemporâneo (categoria utilizada pelo mesmo) deve buscar a harmonização do ente estatal com a Sociedade, na viabilização dos anseios humanos, como instrumento para a meta do Bem Comum (que é seu compromisso). Leciona citado professor que tal ente deve se responsabilizar não só pelas necessidades materiais, mas deve igualmente resguardar os valores fundamentais da pessoa humana, reduzindo as desigualdades de condições entre os homens, de maneira a exercer a sua *função social* (p.65-66).

com o uso do poder de autoridade, para disciplinar, nos termos e para os fins da lei, os comportamentos dos particulares no campo de atividades que lhe é próprio"<sup>38</sup>).

Além das atividades de ordenação social, a *função propriamente administrativa* engloba a prestação de serviços públicos, sociais, estatísticos, o fomento e a promoção de atividades científicas, culturais, esportivas, a construção de obras públicas, a emissão de moeda e a gestão cambial, dentre outras. Cabe ainda mencionar o *relacionamento externo* como uma quarta modalidade de função estatal. A atividade econômica é atribuída, em linhas gerais, aos particulares<sup>39</sup>, entretanto, vimos que neste estágio estatal ampla atividade econômica foi desenvolvida pelo Estado.

### 2.3. Noção Contemporânea de serviço público

Assevera Rivero que, após o declínio do liberalismo econômico, a atividade administrativa continua sendo definida pela satisfação do "interesse geral"<sup>40</sup>.

Este conceito, contudo, se num primeiro momento se refere a determinado número limitado de tarefas ("defesa nacional e atividade internacional, manutenção da ordem, a criação de condições gerais que permitam o jogo da economia - moeda, vias de comunicação -, a Justiça" e as Finanças), ou seja, consubstanciam o *Etat-gendarme*, num segundo momento se reporta a um espectro variadíssimo de ações tendentes ao desenvolvimento de setores da área econômica considerados não rentáveis pela iniciativa privada, à proteção e tutela das empresas concentradas, ao desenvolvimento de uma ordem administrativa social e de serviços que possa fazer frente à miséria do

---

<sup>38</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Ordenador*. Malheiros: São Paulo: 1993. 128p. p. 20.

<sup>39</sup> Em nosso ordenamento, a Constituição prevê, no seu art. 173, que a exploração de atividade econômica pelo Estado só é permitida nas hipóteses de segurança nacional e de relevante interesse coletivo (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 16.ed. São Paulo: Saraiva, 1997. 228 p. p. 96).

<sup>40</sup> RIVERO, Jean. *Direito Administrativo*. Tradução de Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra: Almedina, 1981. 615 p. p. 30.

proletariado industrial urbano, e à não frustração das expectativas psicológicas de um ser humano desapontado com uma determinada experiência de liberdade<sup>41</sup>.

A atividade da Administração passa a ser prospectiva: surgem planos de desenvolvimento, de urbanismo, diretivas, etc<sup>42</sup>. Estas modificações engendram uma crise do Direito Administrativo que não mais se harmoniza com a realidade estatal pelo fato de suas noções terem sido cunhadas na vigência do Estado Liberal<sup>43</sup>.

A chamada "Teoria do Serviço Público", na França, polêmica desde a sua origem, foi de grande relevância para a elaboração do próprio Direito Administrativo, estendendo-se posteriormente por toda a Europa e América Latina. Afirmo Fernando Andrade de Oliveira que o conceito de serviço público foi desenvolvido de maneira especial pelos órgãos franceses do Conselho de Estado e do Tribunal de Conflitos, tendo em conta a necessidade de ser separada a jurisdição administrativa da comum<sup>44</sup>. Assinala, entretanto, que tal noção não se estabilizou devido à expansão das atividades públicas<sup>45</sup>. Ao adquirir esta elasticidade, o conceito perdeu a sua precisão, mencionando os autores seu estado de crise.

Assim, aponta Rivero que, num primeiro momento, ao se buscar uma noção-chave para definir o Direito Administrativo diferente da ambígua concepção calcada nos "atos de autoridade" e "atos de gestão", vários autores passaram a utilizar o conceito de "serviço público", especialmente Duguit e Jèze (além de Bonnard e outros, que vieram a

---

<sup>41</sup> Ibidem, p. 30-31.

<sup>42</sup> Ibidem, p. 32.

<sup>43</sup> Ibidem, p. 32-33.

<sup>44</sup> OLIVEIRA, Fernando Andrade de. A Administração Pública na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, No 184, p. 17-18, abr./jun. 1991.

<sup>45</sup> Ibidem, p. 18.

formar a "Escola do Serviço Público"), a partir de alguns acórdãos de início do século proferidos pelo Conselho de Estado e pelo Tribunal de Conflitos<sup>46</sup>.

Para mencionados tratadistas, a distinção entre as atividades dos particulares e a atividade pública estava na destinação desta última, que visaria unicamente satisfazer o interesse geral.

Dentro do paradigma liberal, leciona o mesmo Rivero, a atividade pública de fato era nitidamente diferente quanto ao seu objeto das atividades privadas, demandando, por isso mesmo, um regime jurídico específico; surgia, então, o "Direito dos serviços públicos": o Direito Administrativo<sup>47</sup>. As questões relativas à competência do juiz administrativo e ao conteúdo da disciplina quedaram elucidadas.

Entretanto, salienta o mesmo autor, a partir do momento em que se constatou que a Administração não estava jungida apenas à gestão de serviços públicos (a regulamentação da atividade dos particulares era objeto do Poder de Polícia) e que nem sempre a gestão de serviços públicos se servia dos expedientes do Direito Administrativo (utilizando institutos do Direito Civil, notadamente em matéria de contratos), tal concepção passou a se enfraquecer<sup>48</sup>.

E, paulatinamente após a Primeira Guerra Mundial, com o desenvolvimento pelo Estado de *serviços públicos industriais e comerciais*, e depois *sociais*, cada vez mais abrangentes, sua íntima conexão com institutos de Direito Privado, e a atribuição, por aquele, de serviços públicos a particulares, a noção de serviço público entrou definitivamente em crise<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Rivero, op. cit., p. 37- 38.

<sup>47</sup> Ibidem, p. 38.

<sup>48</sup> Ibidem, p. 38-39.

<sup>49</sup> Ibidem, p. 39.



Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernandez destacam que, nomeadamente após a onda de nacionalizações (a primeira em 1936, quando do governo de León Blum e a segunda em 1945, terminada a Segunda Guerra Mundial), ficou impossível distinguir com clareza as atividades submetidas ao Direito Administrativo das atreladas ao Direito Privado - a contar de então, os ramos se entrecruzam fortemente em qualquer ato da Administração Pública<sup>50</sup>.

Por outro lado a intensificação das concessões de serviço público, o aumento da colaboração para a Administração de organismos privados fez com que se reconhecesse o caráter público de tais entes, repercutindo em seu regime jurídico tal reconhecimento, seja no concernente ao controle administrativo, seja no atinente às prerrogativas por eles obtidas.

A ampliação do espectro das funções estatais (inclusive para áreas antes relegadas aos particulares), a criação de instituições concebidas pela Doutrina Francesa como de Direito Privado para gerir serviços públicos e o reconhecimento do caráter público da atividade de determinadas empresas particulares fez cair por terra a noção até então estável, não mais servindo como fundamento ou critério de Direito Administrativo, ensina Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>51</sup>. O tradicional conceito de serviço público, como sendo "a atividade de interesse geral prosseguida por um organismo administrativo sob regime derogatório do de direito comum" (contemplando, portanto, o aspecto subjetivo, material e formal), como leciona o mesmo autor, fatalmente se tornou impreciso<sup>52</sup>. Como afirmar que determinado ente era público ou privado? Como afirmar que determinada atividade era essencialmente pública ou privada?

---

<sup>50</sup> ENTERRÍA, Eduardo García de, FERNANDEZ, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas, 1981. 2 v.. v. 1. p. 40.

<sup>51</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Natureza e regime jurídico das autarquias*. São Paulo: RT, 1968. 515 p. p. 160-167.

<sup>52</sup> Ibidem, p. 159.

Para o administrativista mencionado, em termos estritamente jurídicos, "serviço público ou atividade pública é aquela que se consubstancia através de regime jurídico especial, instituído pelo Estado no interesse direto dos fins que consagrar como próprios"<sup>53</sup>.

A despeito das incertezas e discordâncias doutrinárias a respeito da matéria, os autores seguem classificando os serviços públicos em públicos em sentido estrito ou de utilidade pública (relativamente à sua essencialidade), próprios ou impróprios do Estado (conforme sejam ou não atribuição específica do Poder Público), administrativos ou industriais (de acordo com a finalidade), *uti universi* ou *uti singuli* (no que tange aos destinatários), obrigatórios ou voluntários (conforme se imponham ou não aos administrados), etc.

#### **2.4. Administração Pública - Organização Administrativa brasileira**

O Estado Social e Democrático de Direito como um todo (em nosso ordenamento previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 no seu Preâmbulo, arts. 1º e 3º<sup>54</sup>) e a Administração Pública, especificamente, (entendida, conforme a lição de Rivero, como a atividade através da qual as autoridades públicas buscam a satisfação das necessidades do interesse público, utilizando-se, quando necessário, das prerrogativas do Poder Público<sup>55</sup>), na persecução da eficiência e da transparência<sup>56</sup> política e administrativa, *desdobram-se* nas suas respectivas organizações, utilizam o expediente da descentralização. Os pontos anteriores tiveram

---

<sup>53</sup> Ibidem, p. 170.

<sup>54</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, op. cit., p. 1-3.

<sup>55</sup> Rivero, op. cit., p. 18.

<sup>56</sup> Utilizamos aqui o termo transparência na acepção que lhe empresta Bobbio, no sentido de "visibilidade do poder", no sentido de governo democrático "como governo do Poder Público em público"(BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. 171 p. p. 84).

por escopo elucidar como se chegou a tal estágio estatal e o porquê da ocorrência deste fenômeno de desdobramento.

Costuma-se falar em descentralização política ou territorial e em descentralização administrativa ou por serviços. Na descentralização política ou territorial ocorre, na observação de Cretella Júnior, uma transferência ou partilha de atribuições entre um poder central e outras unidades, todas pessoas jurídicas públicas políticas<sup>57</sup>.

Esta primeira modalidade, de longínqua tradição histórica (que deita suas raízes na gênese do "Município"), serviu inclusive de inspiração para a descentralização administrativa. Assim, atesta Rivero, ao tratar da descentralização aplicada à administração de Estado, que a idéia de descentralização surgiu principalmente a partir das relações entre Estado e coletividades locais. Através dela, aponta Blasi, obtém-se uma maior proximidade entre Administração e administrados, aumentando a eficiência da organização administrativa, com melhor possibilidade de detectar os problemas e resolvê-los, constituindo-se em verdadeiro instrumento da justiça social<sup>58</sup>.

Tal expediente, contudo, segundo Rivero, foi transposto para a organização da administração de Estado, para certos serviços individualizados pelo seu objeto ou estrutura, dotados de personalidade jurídica, patrimônio e órgãos diretores autônomos, batizados no sistema francês de "estabelecimentos públicos"<sup>59</sup>. Este método passou a se chamar "descentralização por serviços", em oposição à descentralização territorial. Destaca Blasi que esta modalidade configura técnica de condução da máquina governamental orientada por dois princípios: divisão do trabalho e especialização das

---

<sup>57</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. *Administração indireta brasileira*. Rio de Janeiro: Forense, 1980. 478 p. p. 70-71.

<sup>58</sup> BLASI, Paulo Henrique. *A Descentralização como Instrumento da Justiça Social*. Rio de Janeiro: Folha Carioca, 9a Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, Florianópolis, 2 a 6 de maio de 1982, Tese No 27, 1982. 25 p. p. 11.

<sup>59</sup> Rivero, op. cit., p. 358-359.

funções - na qual entes criados pelo Estado (dotados de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira) realizam tarefas específicas<sup>60</sup>.

Ao desenvolver, como vimos, o elenco variadíssimo de atividades administrativas, o Estado pode fazê-lo diretamente ou por meio de outros entes, indiretamente ("desdobrando-se"). No primeiro caso, pode se utilizar de órgãos internos que não os de cúpula (desconcentração). Na segunda hipótese, pode realizá-lo por meio de particulares ou através de pessoas jurídicas criadas por ele próprio (descentralização).

As noções de centralização, desconcentração e descentralização se referem à localização do centro decisório: pode ele estar na parte superior da Administração, inserido na mesma em órgão diverso ou em outro ente por ela criado. A centralização, assinala Gordillo, faz com que as faculdades de decisão fiquem reunidas nos órgãos superiores da Administração; a desconcentração faz com que sejam atribuídas partes de competência a órgãos inferiores, mas, ainda dentro da mesma estrutura organizacional e do mesmo ente estatal; e a descentralização, "que a competência seja atribuída a um novo ente separado da Administração Central, dotado de personalidade jurídica própria, e constituído por órgãos próprios que expressam a vontade deste ente"<sup>61</sup>.

Alerta Rivero que se ambos os processos (desconcentração e descentralização) buscam "aproximar a Administração do administrado", fazem-no por duas veredas distintas: na desconcentração a decisão é tomada em nome do Estado por um agente seu (apenas substitui-se o chefe da hierarquia por um agente local); na descentralização a decisão é tomada em nome e por conta de uma coletividade local por um órgão dela

---

<sup>60</sup> Blasi, op. cit., p. 12-13.

<sup>61</sup> "(...) *que la competencia se ha atribuido a un nuevo ente separado de la administración central, dotado de personalidad jurídica propia, y constituido por órganos propios que expresan la voluntad de ese ente*" (GORDILLO, Agustín A. *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Macchi, 1974. 2 v. V. 1.: Parte General. p. XI.1-XI.2).

emanado<sup>62</sup>. Pode-se afirmar, portanto, que a desconcentração se reporta a órgãos e a descentralização a entes.

Os termos centralização e descentralização são preferíveis às expressões Administração Direta e Indireta, bastante ambíguas. Contudo, o diploma legal pátrio (e a Constituição, como vimos) que define e estrutura a Organização Administrativa Federal (servindo igualmente de natural paradigma para as Administrações Estaduais e Municipais) - o Decreto-Lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, com suas alterações (em plena vigência) - refere-se à *Administração Direta*, como sendo aquela configurada pelo conjunto de órgãos componentes dos Ministérios ou diretamente ligados à Presidência da República (art. 4º, I); e à *Administração Indireta*, como sendo aquela exercida pelas Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações Públicas (art. 4º, II, *a, b, c e d*)<sup>63</sup>. O art. 5º define cada um destes entes:

I - Autarquia - serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de Direito Privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em Direito.

III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de Direito Privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.

IV - Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de Direito Privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de

---

<sup>62</sup> Rivero, op.cit., p. 356-357.

<sup>63</sup> BRASIL. Reforma Administrativa - Decreto-Lei No 200, de 25-2-1967. Legislação Complementar. 33.ed. São Paulo: Atlas, 1995. 405 p. p. 11. Sempre que nos referirmos a estes entes, utilizaremos inicial maiúscula, tal qual esta obra mencionada. Entendemos ser esta a grafia correta, mesmo quando se trate do nome jurídico Autarquia (por exemplo) e não de uma Autarquia específica, uma vez que a palavra *autarquia* (assim como as palavras *fundação*, *empresa* e *sociedade*) é aqui empregada num sentido próprio, qual seja, o jurídico (faz alusão ao instituto, à criação jurídica). Apenas esta posição pode se harmonizar com o disposto no item XVI do nosso Formulário Ortográfico (FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975. 1499p. p. XII-XIII).

autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgão ou entidades de Direito Público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes<sup>64</sup>.

As Autarquias, a despeito da imprecisa conceituação legal, configuram entidades de Direito Público meramente administrativas, "criadas por lei específica, para a realização de atividades, obras ou serviços descentralizados da entidade estatal que as criou", afirma Hely Lopes Meirelles<sup>65</sup>, sem subordinação hierárquica, sujeitas tão-só ao controle finalístico.

As Empresas Públicas, por sua vez, são pessoas jurídicas de Direito Privado, formadas com capital público, apenas, que desenvolvem atividades industriais ou econômicas reputadas relevantes ao interesse público. Obedecem, portanto, aos ditames do Direito Comercial, exercem a sua atividade como se particulares fossem (salvo derrogações deste seu regime jurídico base, como, por exemplo, a necessidade da existência de lei para sua criação).

As Sociedades de Economia Mista são igualmente pessoas jurídicas de Direito Privado, nas quais há o concurso de capital público e privado. São espécie do gênero paraestatal, à semelhança das Empresas Públicas, conforme as denomina Hely Lopes Meirelles<sup>66</sup>. Desempenham atividade econômica ou outro serviço de utilidade pública. Obedecem o paradigma das sociedades mercantis, inclusive no que concerne ao lucro e devem se revestir da forma de Sociedade Anônima (salvo derrogações de Direito Público no seu regime).

---

<sup>64</sup> BRASIL. Reforma Administrativa, op. cit., p. 12.

<sup>65</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 17.ed. São Paulo: Malheiros, 1992. 701 p. p. 62.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 329.

As Fundações Públicas, por sua vez, configuram a personalização de um patrimônio atrelado a um fim público não econômico.

Na chamada descentralização por cooperação se situam os serviços sociais autônomos, que não integram a Administração Direta ou Indireta, mas colaboram com o Estado. Submetem-se ao disposto no art. 70 da Constituição da República<sup>67</sup> e no art. 183 do Decreto-Lei No 200/67<sup>68</sup>. Na lição de Hely Lopes Meirelles:

Serviços sociais autônomos são todos aqueles instituídos por lei, com personalidade de Direito Privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais. São entes paraestatais, de cooperação com o Poder Público, com administração e patrimônio próprios, revestindo a forma de instituições particulares convencionais (Fundações, Sociedades Cíveis ou Associações) ou peculiares ao desempenho de suas incumbências estatutárias<sup>69</sup>.

O Decreto-Lei No 200/67 consagra, ainda, no seu art. 60, como "Princípios Fundamentais" das atividades da Administração Federal, o "Planejamento", a "Coordenação", a "Descentralização", a "Delegação de Competência" e o "Controle"; nos arts. 7o a 14 do mesmo diploma legal a aplicação prática de tais princípios é estipulada<sup>70</sup>.

## ***2.5. Administração Pública Gerencial: um novo modelo de Gestão Pública***

Historicamente a gestão da Administração Pública tem sido fortemente influenciada pelos princípios do Direito Administrativo, fazendo com que os controles vigentes estejam quase que totalmente calcados em aspectos jurídicos que não visam necessariamente avaliar a eficiência e a eficácia das ações. Esta assertiva se confirma

---

<sup>67</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa, op. cit., p. 50.

<sup>68</sup> BRASIL. Reforma Administrativa, op. cit., p. 44.

<sup>69</sup> Hely Lopes Meirelles, op. cit., p. 336.

<sup>70</sup> BRASIL. Reforma Administrativa, op.cit., p. 12-14.

com a constatação de que sempre que se fala em Administração Pública, pensa-se logo em Direito Administrativo e se deixa em segundo plano a disciplina gerencial. Há uma preocupação excessiva com a forma em detrimento dos resultados alcançados nas diversas atividades desenvolvidas pelo Estado.

Não se trata de negligenciar a importância do Direito Administrativo e o papel histórico que a disciplina representou como remédio contra a arbitrariedade, como atrelagem da Administração Pública à legalidade (exatamente porque entendemos a relevância deste estudo, reportamo-nos ao assunto neste capítulo, dentro da perspectiva político-jurídica). O fato é que a hegemonia do jurídico acabou por empobrecer a discussão sobre a Administração Pública. Ou, mais precisamente, a discussão sobre a Administração Pública ficou restrita ao aspecto jurídico, como se o tema não comportasse uma análise sob a ótica especificamente gerencial.

Muito embora o modelo de Administração Pública vigente tenha a sua razão de ser (tendo em vista o contexto histórico-político traçado anteriormente e a correspondente estrutura criada no seio do Estado) o que se percebe é que este não tem se mostrado capaz de atender aos anseios da sociedade no que diz respeito à qualidade dos serviços prestados.

Não é nova a aplicação de modelos de gestão privada à Administração Pública objetivando uma maior eficiência. A influência da Administração Científica é antiga. Exemplo disto é o auxílio emprestado pelas técnicas de gestão ao chamado Direito Administrativo Organizatório (parte do Direito Administrativo preocupada com a organização, a estrutura da Administração Pública).

A aplicação dos princípios da chamada "Qualidade" à Administração Pública, notadamente aos serviços por ela prestados, tem demonstrado ser uma boa alternativa nessa busca de excelência organizacional por parte dos órgãos e entidades públicas. Deming, propõe uma transformação do modo de gerir através da diminuição do custo total, a introdução da "qualidade" desde um primeiro estágio, a estipulação da



continuidade de propósitos para a melhoria dos serviços, a eliminação do processo de administração por objetivos numéricos e a utilização de programas de educação e auto-aprimoramento<sup>71</sup>.

Osborne e Gaebler, por sua vez, ao tratar especificamente da Administração Pública, apontam que, de acordo com as circunstâncias atuais enfrentadas, pode ser necessário despendar ou economizar, "privatizar" ou "estatizar"<sup>72</sup>. O crucial para a eficiência administrativa, segundo estes autores, é a transformação da mesma, de maneira que esta se torne empreendedora, preventiva, descentralizada, orientada para o mercado e indutora de mudanças<sup>73</sup>.

Neste contexto, a adoção do Modelo de Gestão pela Qualidade Total tem demonstrado ser capaz de responder às demandas atuais. A utilização destes conceitos no setor público ainda é recente, no entanto, alguns Estados brasileiros já possuem experiências neste sentido, como é o caso de Santa Catarina, onde vem sendo implementado um Modelo de Gestão pela Qualidade Total desde janeiro de 1995.

Antes de apresentar a experiência ocorrida no Serviço Público catarinense, no próximo capítulo será exposto o "estado da arte" sobre o tema Qualidade Total, a partir do qual será possível compreender o processo que se desenvolveu no Estado e avaliá-lo pela perspectiva da bibliografia existente.

---

<sup>71</sup> DEMING, Edward. *Qualidade: a Revolução da Administração*. Tradução de Clave Comunicações. Rio de Janeiro: Marques-Saraiva, 1990. 367 p. p. 17-72.

<sup>72</sup> OSBORNE, David, GAEBLER, Ted. *Reinventando o Governo*. Tradução de Sérgio Bath e Ewandro Magalhães Jr.. Brasília: MH Comunicação, 1994. 436 p. p. XV-XVI.

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 213-341.

### **3. QUALIDADE EM SERVIÇOS**

---

*"Uma vez deixada para trás a distinção arcaica entre "produtos" e "serviços", começamos a entender que a única coisa que realmente importa em negócios é entregar valor para o cliente."*

*Karl Albrecht*

Para compreender a problemática da qualidade nos serviços públicos, faz-se necessária uma compreensão global dos aspectos que envolvem a gestão de serviços. Esta atividade possui peculiaridades que fazem com que a sua gestão, embora partindo de princípios comuns à gestão da atividade de manufatura, exija habilidades e conhecimentos específicos do administrador na definição de suas estratégias e operacionalização destas.

#### ***3.1. A Importância dos Serviços***

Na sociedade desse final de século as atividades de serviços tem apresentado importância crescentes. Embora isso se justifique pela participação expressiva desse setor na economia, refletida no Produto Interno Bruto e na capacidade de geração de empregos, sua importância também se evidencia no desempenho de outros setores da economia, principalmente no industrial, onde os serviços agregados aos produtos tem assumido importância crescente como fator de diferenciação em relação à concorrência.

Moller<sup>74</sup> afirma que “a qualidade técnica de produtos similares concorrentes está se tornando cada vez mais igual, assim, a qualidade dos serviços prestados na compra e no uso de um produto está ficando mais importante para o cliente, no momento da escolha de um fornecedor”.

Segundo o professor GIANESI<sup>75</sup> o papel das atividades de serviços no setor industrial pode se sumarizado em três categorias:

- como diferencial competitivo – as atividades de serviços prestados aos clientes (como projeto, crédito, distribuição e assistência técnica), pelas empresas de manufatura têm atuado no sentido de diferenciar o pacote produto/serviço que a empresa oferece ao mercado, gerando um diferencial competitivo em relação aos concorrentes;
- como suporte às atividades de manufatura – muitas das funções dentro das empresas de manufatura são na verdade operações de serviços (como recursos humanos, manutenção, processamento de dados, entre outros), as quais são fundamentais para o desempenho competitivo da empresa;
- como geradores de lucro – muitas atividades de serviços de empresas de manufatura podem desenvolver-se a um ponto tal que ultrapassem a mera função de apoio, passando a constituir “centros de lucro” dentro das empresas.

Diante do exposto, fica claro que no contexto atual a preocupação com a correta gestão dos serviços já não é mais exclusiva das organizações tradicionalmente classificadas neste setor da economia.<sup>76</sup>

Atualmente, a tendência é de tratar a produção de produtos e serviços como operações. Produtos e serviços são então considerados como componentes de um

---

<sup>74</sup> MOLLER, Claus. *O lado humano da qualidade - maximizando a qualidade de produtos e serviços através do desenvolvimento das pessoas*. São Paulo: Pioneira, 1992.

<sup>75</sup> GIANESI, Irineu G. N. e CORRÊA, Henrique Luiz. *Administração Estratégica de Serviços: operações para a satisfação do cliente*. São Paulo: Atlas, 1994. P. 17.

<sup>76</sup> O IBGE classifica como serviços as atividades de alojamento e alimentação, reparação, instalação e manutenção, serviços de higiene e estética pessoal, radiodifusão, televisão e diversões, corretagem e administração de imóveis e serviços auxiliares diversos. Neste contexto, não são englobadas as atividades de serviços industriais de utilidade pública, as atividades de médicos, dentistas, professores, e profissionais de comércio, todas tipicamente de serviços mas que por questões diversas foram incorporadas em outros setores (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo dos serviços Brasil e unidades da Federação. Censos econômicos. Brasil: IBGE, 1985.).



### 3.2. Características do Serviço em Relação à Manufatura

Como foi visto anteriormente, até mesmo as empresas consideradas tradicionalmente de manufatura tem que se preocupar com a correta gestão dos serviços associados aos seus produtos. Segundo Richard Whiteley<sup>80</sup>, presidente da The Forum Corporation, em pesquisa realizada pela sua empresa, ficou demonstrado que quase 70% das razões identificáveis pela quais os clientes pesquisados haviam abandonado seus fornecedores nada tinha a ver com o produto. Apenas 15% mudaram para outro competidor por terem encontrado um produto melhor, e somente 15% por terem encontrado um produto mais barato. Os demais pesquisados haviam trocado de fornecedor devido à baixa qualidade do serviço. A falta de contato e de atenção individual motivou 20% a efetuar a troca e 49% foram movidos porque o atendimento era rude e desinteressado. No gráfico a seguir, fica bastante evidente quando comparamos os aspectos relacionados ao produto e ao serviço.

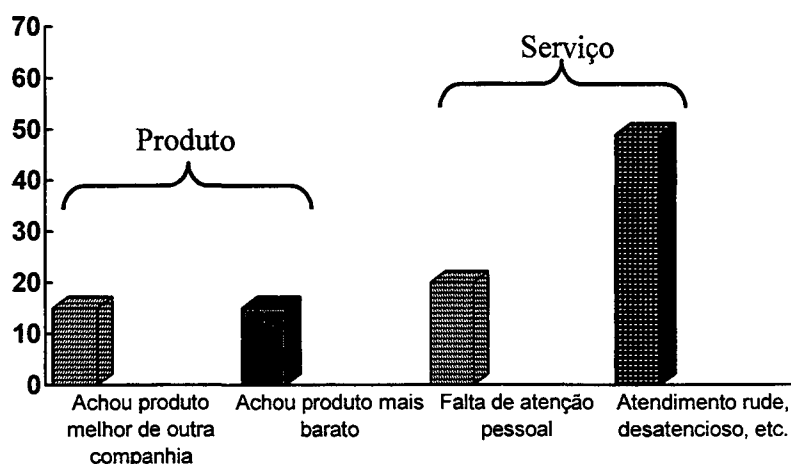


Figura 3.2. Razões identificáveis para a mudança de um competidor. Total não atinge 100% devido ao arredondamento. (Fonte: Whiteley, 1997)

No entanto, mais importante do que reconhecer a importância da gestão de serviços é saber que esta é uma tarefa diferente da produção de bens, pois possui

<sup>80</sup>WHITELEY, Richard C. *A empresa totalmente voltada para o cliente: do planejamento à ação*. Tradução Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

características especiais que fazem com que a gestão de suas operações seja diferente da gestão da manufatura. Estas especificidades dizem respeito a três aspectos fundamentais, ensina Giansesi<sup>81</sup>. Primeiro, serviços são intangíveis, isto é, são experiências que o cliente vivencia enquanto que os produtos são coisas que podem ser possuídas.

Outro aspecto é o de que há a necessidade da presença do cliente ou um bem de sua propriedade para que o serviço possa ser efetivamente prestado. Com isso a mão-de-obra acaba se tornando o recurso mais importante para o sucesso da organização. É importante salientar que a tecnologia tem alterado algumas das conseqüências do alto contato entre os clientes e as empresas de serviços, possibilitando inclusive que em alguns casos os serviços sejam levados até os clientes, como é o caso dos bancos que tem disponibilizado atendimentos via telefone, fax, Internet, etc...No entanto deve-se considerar o que Lobos<sup>82</sup> chama de "toque humano", ou seja, o tratamento sincero e afetuoso dispensado pelos colaboradores da organização de serviços. De fato, a tecnologia tem os seus limites. Chega um momento em que os clientes querem conversar com seres humanos e não apenas com máquinas.

O terceiro aspecto diz respeito ao fato de que serviços não podem ser estocados, geralmente são produzidos e consumidos ao mesmo tempo. Isso pode significar que não existe uma segunda chance para causar uma boa impressão. Essa afirmação é verdadeira em parte. De fato pela característica de ser prestado em presença do cliente faz com que os problemas fiquem evidentes para os clientes, mas Berry<sup>83</sup> afirma que: "o que está implícito na inevitabilidade das falhas do serviço é que a recuperação excelente é tão decisiva quanto a busca pelo serviço impecável." Nos Estados Unidos pesquisas

---

<sup>81</sup>Giansesi, op. cit., p.32.

<sup>82</sup>LOBOS, Julio. *Encantando o cliente: externo e interno*. São Paulo: J. Lobos, 1993. p. 171.

<sup>83</sup>BERRY, Leonard. e PARASURAMAN, A. *Serviços de marketing: competindo através da qualidade*. São Paulo: Maltese-Norma, 1992. p. 49.

indicam que os clientes bem atendidos "na segunda vez" tendem, em maior proporção, a ser mais fieis (ao prestador do serviço), que os que foram na primeira, conforme pesquisa mencionada por Júlio Lobos.<sup>84</sup>

Mencionado autor apresenta um maior detalhamento dos aspectos que caracterizam os serviços desdobrando os três iniciais propostos por Giansesi em cinco. A comparação entre estes aspectos em relação à bens e serviços se encontra exposta na tabela abaixo.

Tabela 3.1. Diferenças entre bens e serviços

Bens	Serviços	Comentários
Tangíveis	Intangíveis	Uma amostra do serviço não pode ser enviada com antecedência ao cliente, para aprovação; nem seu valor é necessariamente proporcional aos custos de produção.
Armazenáveis	Percíveis	O serviço é prestado usualmente no local em que o cliente se encontra, e por pessoas que pouco ou nada tivera a ver com sua concepção original e são supervisionados à distância
Transportáveis	Instantâneos	Um serviço na sua versão final, é "produzido" no mesmo instante em que é fornecido ao cliente. Fornecedores dos serviços (é que) são transportáveis.
Compra imediata, possível uso posterior	Compra imediata, uso imediato	Não há como pedir a terceiros para repassarem um serviço já prestado, ou chamá-los de volta para reparos.
Impessoal	Pessoal	Salvo em caso de automatização total, serviços possuem <b>um componente social</b> determinante. E quanto maior o número de Fornecedores do Serviço em que o cliente interagir pessoalmente, maior o risco deste não ficar satisfeito.

(Fonte Lobos, 1993)

<sup>84</sup> Lobos, op. cit., p. 176.

### 3.3. Conceito do Produto Total

O professor Levitt<sup>85</sup>, mostra que mesmo que um produto pareça uma simples mercadoria ele é bem mais do que isso. O "produto esperado" a ser comprado precisa incluir bons cronogramas de entrega, condições de pagamento e, para muitas pessoas suporte técnico no uso do produto. O "produto aumentado" inclui mais do que o produto esperado. Ele abrange "extras" criados pelos empresários para tornar o produto mais atrativo, como os serviços especiais de suporte. À medida que as organizações aumentam suas ofertas, as expectativas dos clientes também aumentam.

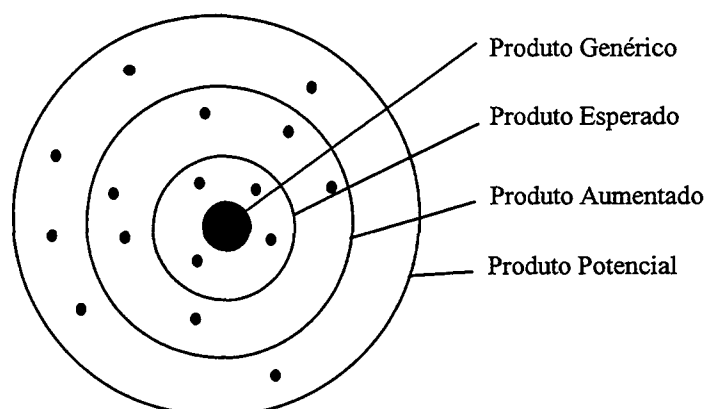


Figura 3.3. O Produto Ampliado. (Fonte: Theodore Levitt, 1983)

O "produto potencial" é onde está a mina de ouro. Além de indagar aos clientes sobre suas necessidades, é preciso ir além para descobrir as necessidades latentes das quais eles podem nem estar conscientes. O "produto potencial" é a oportunidade de responder a novas necessidades.

Como o "produto potencial" responde a necessidades das quais os clientes não tem consciência ocorre um dilema. Se eles não sabem que tem tais necessidades, perguntar-lhes do que necessitam ou o que esperam através de um questionário ou grupo de enfoque provavelmente não conduzirá ao produto potencial. Um modo mais seguro de descobrir essa mina de ouro é realmente observar os clientes usando os produtos - ou

<sup>85</sup>LEVITT, Theodore. *The Marketing Imagination*. Nova York: Free Press, 1983, pp. 72-85.



um produto de um competidor. Dessa forma pode-se detectar problemas ou oportunidades dos quais estão completamente inconscientes.

Os pontos dentro de cada anel representam atividades específicas ou atributos tangíveis. Por exemplo, dentro de produto esperado estão condições de entrega, serviços de instalação, serviços de suporte, manutenção peças sobressalentes, acondicionamento e coisas do gênero.

### 3.4. Percepção do Valor Fornecido

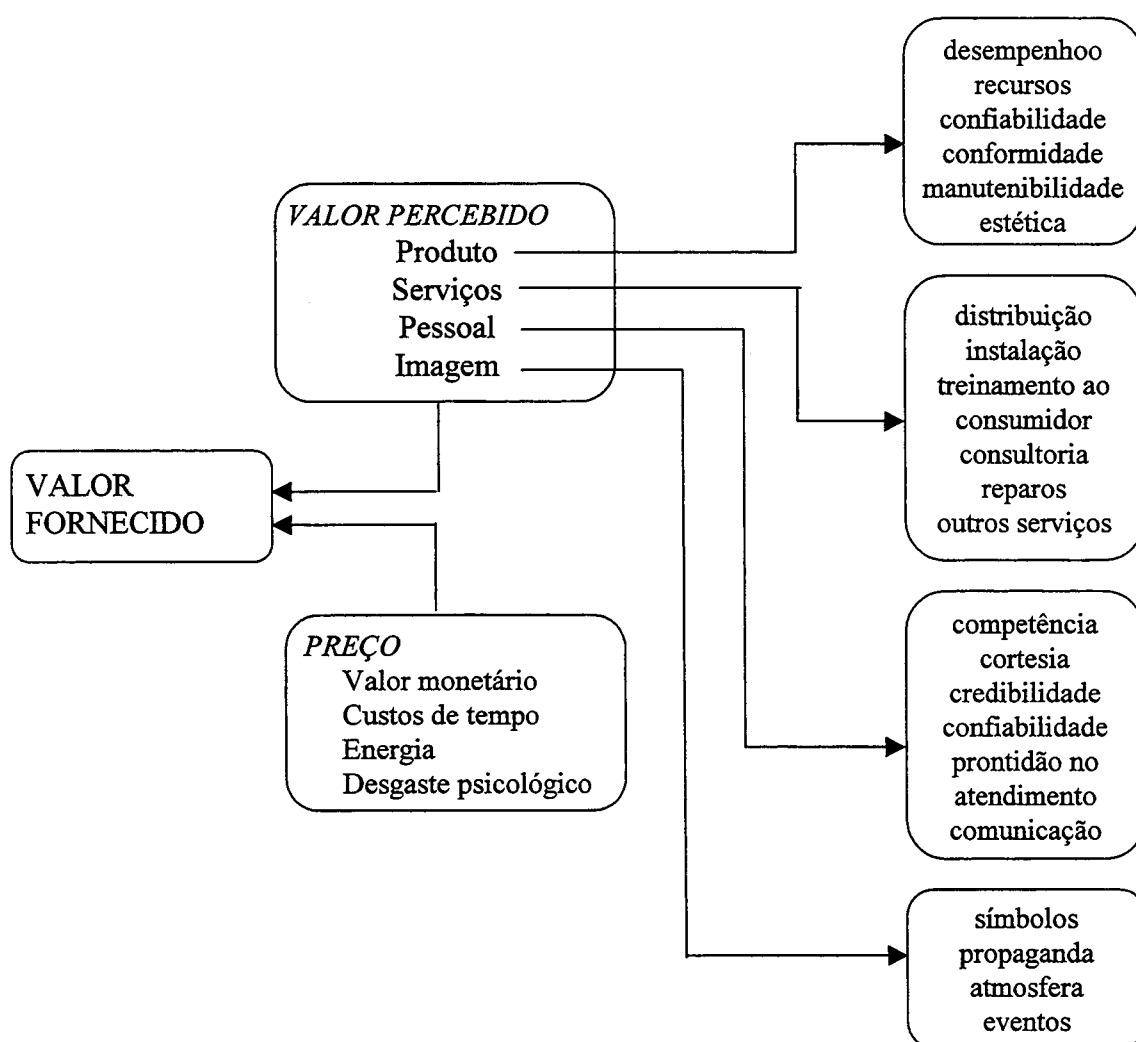


Figura 3.4. Modelo de análise do valor fornecido ao consumidor. (Fonte: Giansesi, 1991)

Para vários autores da área, o que realmente importa nos dias atuais é criar valor para o cliente. É o que Albrecht<sup>86</sup> chama de “Pacote de Valor para o Cliente”, definido como sendo “uma combinação de coisas e experiências que cria, no cliente, uma experiência total do valor percebido”.

Na verdade para analisar o valor fornecido ao cliente faz-se necessário medir a diferença entre o valor percebido e o preço pago. De acordo com a figura 3. . pode-se constatar que esta análise é tão importante quanto complexa para o gerente. O valor percebido dependerá por sua vez das percepções quanto a produto, serviço, pessoal e imagem, cada um deles relacionado com outros aspectos demonstrados na figura.

O aumento do poder de competitividade portanto estaria relacionado com o aumento do valor percebido e/ou com a diminuição do preço pago pelo consumidor.

### ***3.5. Avaliação dos Serviços pelos Clientes***

Clientes avaliam a os serviços recebidos segundo as suas necessidades, expectativas e nível de exigência. O julgamento final a respeito da qualidade do serviço recebido dependerá da combinação desses três elementos.

A motivação básica do cliente ao buscar um determinado serviço é a satisfação de uma determinada necessidade, no entanto, devido à característica de intangibilidade dos serviços, este não tem como basear-se em uma imagem real, formando então suas expectativas a respeito do serviço que será prestado.

Este é um aspecto particularmente delicado da gestão de serviços, fazendo com que as organizações devam estar atentas principalmente à comunicação transmitida aos clientes. “Uma afirmativa exagerada de uma empresa seguradora do tipo: “em caso de acidente você será ressarcido imediatamente!”, pode realmente gerar expectativas que

---

<sup>86</sup>Albrecht, op. cit., p. 12.

excedam aquelas que poderão ser atendidas pelo fornecedor do serviço”, exemplifica GIANESI.<sup>87</sup>

Assim, deve-se estar preocupado tanto em atender às necessidades, quanto às expectativas dos clientes para um determinado serviço. Além disso, a experiência anterior também influencia, principalmente no que chamamos de nível de exigência. É certo que em mercados altamente competitivos, onde há uma grande quantidade de fornecedores os clientes terão maiores opções, fazendo com que seu nível de exigência seja elevado.

Na verdade a percepção a respeito do serviço prestado é dinâmica. Na medida em que um determinado nível de serviço vai sendo alcançado as expectativas e exigência dos clientes vão evoluindo para patamares mais elevados.

Albrecht<sup>88</sup> propõe o uso da “Hierarquia de valor para o Cliente”, como ferramenta para compreensão da dinâmica da satisfação do cliente. Esta hierarquia está dividida em quatro níveis e quanto mais alto uma organização consegue chegar maior a sua capacidade de atender e até mesmo superar as expectativas e exigência dos clientes. Os quatro níveis estão explicitados na figura 3.2 e o seu significado está detalhado a seguir.

**Básicos** – são os atributos absolutamente essenciais da experiência, tangíveis ou intangíveis; sem eles é inútil tentar fazer negócio. O carro novo deve estar adequadamente montado, acabado e preparado para ser entregue. A refeição deve ser comível e o local deve estar limpo e mobiliado de forma adequada. O produto pedido pelo correio deve ser conforme o que promete o catálogo.

---

<sup>87</sup> GIANESI, op. cit., p.79.

<sup>88</sup> ALBRECHT, Karl. *A única coisa que importa: trazendo o poder do cliente para dentro da sua empresa*. 4º ed. São Paulo: Pioneira, 1997. p, 105.

**Esperados** – são os atributos associados da experiência que o cliente acostumou-se a considerar como fazendo parte da prática geral dos negócios. Alguém deve explicar as características do carro. O restaurante deve ter uma seleção razoável de pratos no cardápio e preços razoáveis.

**Desejados** – são atributos que o cliente não espera necessariamente, mas conhece e aprecia se a experiência os incluir. Alguém dá sugestões úteis e respeitadas cuidados com o carro. Os atendentes sugerem pratos especiais ou fazem favores especiais para tornar a refeição mais agradável. O pessoal da recepção pode prover informações a respeito de atividades turísticas locais, ou ajudar com problemas especiais. A empresa de mala direta paga o custo da devolução do item não desejado.

**Inesperados** – são atributos ‘surpresa’, que adicionam valor para o cliente além dos seus desejos ou expectativas normais. O vendedor entrega o carro na casa do cliente, ou em seu escritório. O gerente do restaurante passa pela sala com biscoitos recém-assados gratuitamente para os clientes. O funcionário do hotel oferece ao hóspede um copo de suco para ele tomar enquanto espera ser registrado. Alguém da empresa de mala direta telefona ao cliente para saber se ele gostou do produto.

Para o autor a hierarquia comunica alguns pontos óbvios a respeito do valor para o cliente. Inicialmente, ela diz que a organização deve se empenhar bem nos níveis básico e esperado, isto apenas para ter o direito de fazer negócio com o cliente. Um restaurante limpo e comida de boa qualidade não são elementos de vantagem competitiva: são um requisito mínimo para competir. São apenas as condições para entrar no jogo.

A “satisfação do cliente” ocorre quando esta alcançar os níveis Desejado e Inesperado de valor, a fim de se destacar. No Brasil devido ao baixo nível de prestação de serviços das organizações uma empresa que esteja no nível do esperado pode vir a obter o reconhecimento dos clientes.

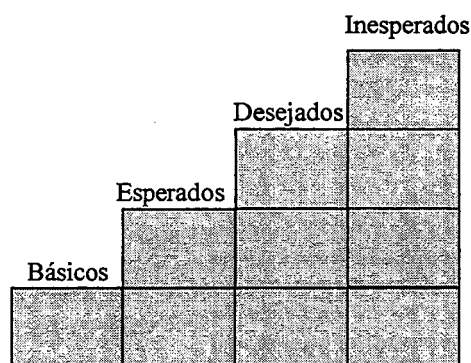


Figura 3.5. Hierarquia de Valor para o Cliente (Fonte: Albrecht, 1997)

Entretanto, os requisitos dos níveis desejado e inesperado não ajudam muito se outros requisitos dos níveis básico e esperado forem cumpridos mediocrementemente. Um hospital que ofereça quartos privativos, boa comida e deferências pessoais a seus pacientes não irá muito longe se for um local sujo, se seu pessoal for frio e indiferente e se as refeições chegarem atrasadas. A hierarquia do valor para o cliente é progressiva e cumulativa: cada nível é formado com base nos níveis anteriores.

Se for analisado o esforço e o investimento necessários para alcançar cada um dos níveis, ficará evidente que o básico exige os maiores investimentos e na medida em que se sobe na hierarquia o valor do investimento vai diminuindo. No entanto, é impossível tentar atuar no nível do inesperado quando o básico não foi plenamente atingido. Essa prática aliás poderia gerar um maior descontentamento por parte do cliente.

### ***3.6. Serviços de Qualidade Total***

A partir de estudos realizados nas empresas de serviços de maior sucesso, Albrecht <sup>89</sup> criou um modelo conceitual que chamou de Serviço de Qualidade Total – SQT.

---

<sup>89</sup> Albrecht, op. cit. p. 60-80.

Embora este tenha sido desenvolvido visando as empresas de serviços, o autor comenta que pode ser aplicado em qualquer organização, pois a rigor, nos dias de hoje todas as organizações estão no ramo de serviços. O que as diferencia é apenas a proporção entre tangíveis e intangíveis envolvidos na experiência do cliente.

O modelo está baseado no que o autor chamou de cinco processos críticos que conduzem ao valor superior para o cliente. Como veremos no capítulo seguinte, específico sobre Qualidade Total, Albrecht define Qualidade como sendo criação conjunta de valor. Valor para o cliente e valor para a organização.

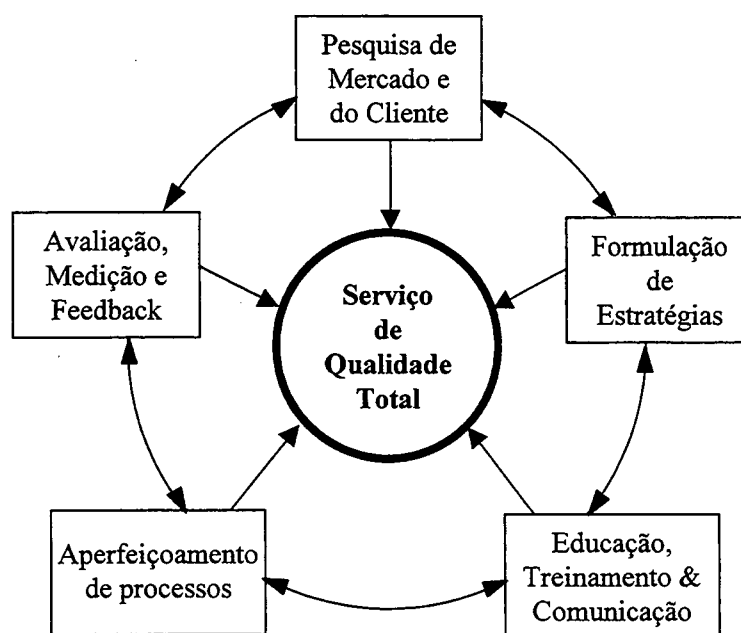


Figura 3.6. O Modelo do Serviço de Qualidade Total. (Fonte Albrecht, 1997)

### **Mercado e Pesquisa de clientes**

Para compreender as necessidades básicas, instintos, situações de vida, problemas e motivações de compra dos seus clientes, as organizações precisam fazer dois tipos de pesquisa: pesquisa de mercado e pesquisa dos próprios clientes.

No contexto aqui colocado pesquisa de mercado é a investigação da estrutura e da dinâmica do mercado que se pretende atender. Inclui análise demográfica, segmentos de mercado, identificação de nichos e análise das forças competitivas.

No entanto, para compreender as expectativas, pensamentos e sentimentos do cliente individual em relação ao serviço há a necessidade de se seguir pelo menos um passo adiante. Neste momento entra a pesquisa de percepção. Seu objetivo é discernir um ou mais fatores críticos na percepção do cliente em relação à experiência global. Para isso são utilizados outros procedimentos de pesquisa muita vezes não estruturada.

### **Formulação de Estratégias**

Para se tornar totalmente centralizada no cliente ou melhorar a qualidade dos serviços, freqüentemente as organizações precisam se reposicionar. Organizações bem sucedidas sabem claramente em que negócio estão, quais são suas missões, seus valores e crenças essenciais e que abordagens estratégicas precisam adotar. Sabem como subordinar tecnologia, operações, métodos e estruturas organizacionais às demandas às demandas de uma estratégia empresarial de valor para o cliente.

### **Educação, Treinamento e comunicação**

Os métodos de educação, treinamento e comunicação adotados desempenham um papel fundamental para que cada colaborador da organização seja capaz de compreender e atender as necessidades e expectativas do cliente, a visão, a missão e os valores da organização e também as estratégias para conquista e manutenção dos clientes. Este processo é crítico para colocar a organização em direção ao serviço de qualidade e permanece crítico para a manutenção desse compromisso.

### **Aperfeiçoamento de Processos**

↳ Em uma organização eficaz, todos os sistemas devem sua existência ao objetivo final de entregar valor aos clientes, sejam eles internos ou externos à organização. Deve haver a prática de examinar, questionar e, se necessário, rever cada processo, procedimento, política ou regra de trabalho.

### **Avaliação, Medição e Feedback**

Garantir que as pessoas da organização tenham feedback a respeito de seu progresso, é fundamental para garantir orientar os seus esforços em direção dos serviços de qualidade. Deve haver uma abordagem estudada para realizar a medição do valor para o cliente e a avaliação dos processos envolvidos.

Os processos internos de premiação devem estar alinhados com os objetivos organizacionais, para garantir que seus funcionários recebam valor pessoal quando dedicam suas energias à entrega de valor para os clientes.

Os cinco elementos devem ser gerenciados pela organização de forma integrada. Dependendo da realidade de cada organização qualquer um deles pode ser um ponto de partida para as iniciativas de qualidade.

### **3.7. Gestão Estratégica de Serviços**

Para tornar uma organização efetivamente voltada para o cliente, esta deve redesenhar o seu relacionamento com estes em termos do Triângulo de Serviços, como mostra a figura 3.7.

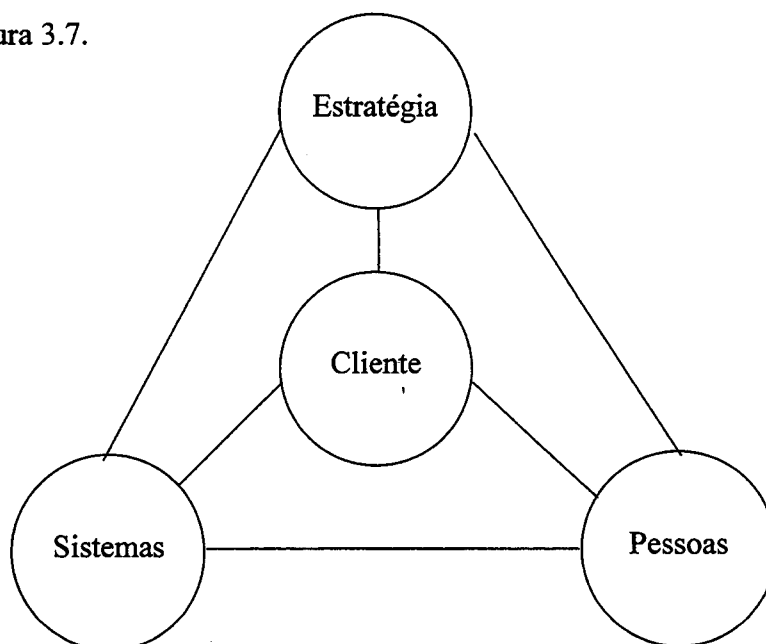


Figura 3.7. O Triângulo dos Serviços. ( Fonte: Albrecht, 1992)



As partes do triângulo de serviço são o cliente, a estratégia de serviços, as pessoas e os sistemas. Cada um destes componentes é essencial para a organização voltada para serviços. O coração do modelo é o cliente no círculo central.

A estratégia é formada pelas informações demográficas e psicográficas obtidas na busca do conhecimento dos cliente. Toma-se um modelo administrativo para tomar futuras decisões sobre a empresa, seus serviços e suas operações. Deve ajudar as pessoas a tirar sentido daquilo que fazem. Elas precisam entender o conceito de valor para o cliente e saber como a empresa deve entregá-lo.

A parte relativa às pessoas envolve todos os executivos, gerentes e funcionários da organização. A reta que liga este círculo à estratégia de serviços significa que deve haver uma série de valores compartilhados com relação aos serviços em toda a organização. Todos devem conhecer, compreender e se comprometer com a promessa de serviço que flui da estratégia. Em segundo lugar, a reta que liga o círculo das Pessoas ao círculo do Cliente representa a ligação pessoal que todos os funcionários e gerentes da empresa tem com o cliente.

A reta que liga as Pessoas aos Sistemas representa que todos os membros da organização, da presidência aos funcionários da linha de frente, devem trabalhar de acordo com os sistemas que organizam a forma pela qual a empresa é dirigida. O círculo dos Sistemas também tem ligação com o círculo dos Clientes, o que visa mostrar a relação entre eles. Finalmente, é importante destacar a ligação entre o círculo do sistemas e das estratégias, isto ocorre porque as estratégias vão influenciar profundamente no sistema <sup>o</sup>da serviços.

Todas as organizações são compostas por diversos sistemas interatuantes. Contudo há pelo menos quatro sistemas principais a serem destacados. O Sistema Gerencial, envolve todos aqueles que tem cargos gerenciais e de alguma forma tomam as decisões estratégicas tanto a curto como a longo prazo.

O Sistema de Regras e Regulamento são as normas que vão servir tanto para funcionários como para clientes, para o funcionamento do negócio. Sofrem influências de diversas fontes, pode ser de uma lei, bem como de uma diretriz interna da organização. O que deve sempre se ter em mente é a preocupação com o cliente, de modo a não tornar esse sistema tão complexo e rígido que o pessoal da linha de frente não tenha flexibilidade para solucionar os problemas que possam surgir.

Outros dois sistemas importantes são o Técnico e o Social. O primeiro representa todas as ferramentas e técnicas usadas para fabricar o seu produto ou serviço. O segundo é o sistema humano. Representa todas as pessoas da empresa e como se relacionam. Sua capacidade de trabalhar em equipe, cooperar mutuamente e resolver conflitos.

As duas perguntas básicas que devem ser feitas sobre cada um dos sistemas são: (1) são adequados aos clientes?; (2) são adequados aos funcionários? Facilitam que eles possam realizar o seu trabalho ou na realidade atrapalham?

Os sistemas devem ser favoráveis ao cliente e servir de apoio para que os funcionários possam criar e entregar valor, ao invés de causar-lhes desconforto e ou frustração.

Lobos<sup>90</sup> sugere que ao invés do Triângulo dos Serviços, seja utilizado o Quadrado do Serviço, incluindo para isso mais um vértice que seria a Estrutura de Apoio. Para o autor sem uma estrutura adequada, torna-se inviável para uma organização oferecer aos seus clientes uma experiência global de qualidade.

---

<sup>90</sup>Lobos, op. cit., p.31.

### 3.8. Momentos da Verdade e Ciclo do Serviço

A Expressão "Momento da Verdade" foi popularizada pelo executivo Jan Carlzon, executivo chefe da Scandinavian Airlines e visa definir a experiência do cliente em um evento no qual ele vai perceber a qualidade. Um Momento da Verdade é precisamente aquele instante em que o cliente entra em contato com qualquer setor do negócio e, com base nesse contato, forma uma opinião sobre a qualidade do serviço e possivelmente da qualidade do Produto.

Em qualquer empresa ocorrem dezenas ou centenas de Momentos da Verdade todos os dias. O atendimento de um telefonema, a limpeza do ambiente, a cortesia no atendimento, a demora para fornecer informações, são exemplos que devem ser gerenciados por todos na organização para o alcance dos objetivos de entrega de valor pretendidos.

Para realizar um serviço ao cliente, diversas atividades são realizadas, fazendo com que surja um ciclo para a realização do serviço. Este ciclo é composto por vários momentos da verdade.

O conjunto de Momentos da Verdade nos leva ao Ciclo do Serviço, conforme demonstrado na figura 3.8.

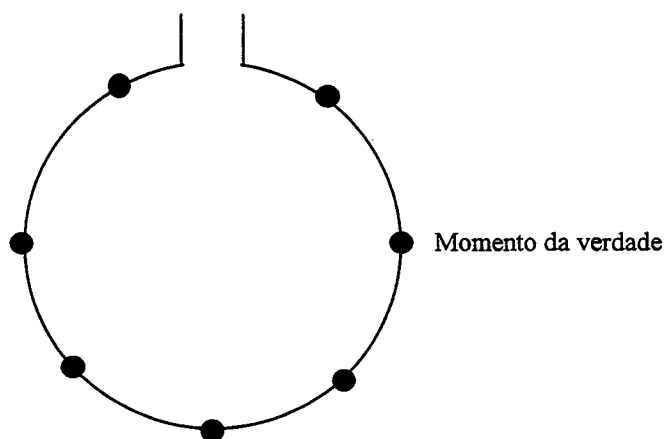


Figura 3.8. O Ciclo do Serviço. (Fonte: Albrecht, 1993)

Para garantir que a experiência global do cliente seja positiva, deve-se gerenciar o Ciclo do Serviço no sentido de garantir que todas as etapas sejam positivas. Caso haja alguma inadequação entre o desejado e o ocorrido a empresa deve ter agilidade para rapidamente reverter o problema através de ações que minimizem o impacto negativo sobre o cliente.

### ***3.9. Gestão de Serviços Públicos***

Diante do exposto neste capítulo, pode-se afirmar que a Administração Pública ainda é muito carente dessa visão de serviços, ou como propõe Albrecht, não há uma preocupação com o Pacote de Valor que será entregue ao cliente.

Hoje a visão ainda está muito centrada nos meios e não no cliente do serviço e a experiência global que este terá com o serviço experimentado.

Os Momentos da Verdade são sistematicamente negligenciados. Não havendo uma política adequada de capacitação e comunicação com o pessoal da linha de frente.

Há dificuldades na gestão do Triângulo dos Serviços, de modo que não há uma adequada integração entre os sistemas, as estratégias e a gestão das pessoas.

Com frequência a noção de cliente está perdida, fazendo com que estas organizações tenham dificuldade de identificar quais as reais necessidades deste. No próximo capítulo será discutido com mais ênfase as características da gestão pela qualidade e a noção de cliente que a fundamenta.

#### 4. GESTÃO DA QUALIDADE TOTAL

---

*"A importância das ações para manter e melhorar é tão grande que os gerentes deveriam entendê-las profundamente; a sua conceituação; os meios para conduzi-las; e os resultados que se pode alcançar"*

*J. M. Juran*

Após compreender a evolução dos Serviços Públicos no Brasil e a problemática da gestão das atividades de serviços, ainda falta analisar e definir os conceitos relacionados com a Gestão da Qualidade Total – GQT, também conhecida como *Total Quality Control – TQC*.

Esta filosofia de gestão teve o seu auge no Japão, embora se baseasse em tecnologia desenvolvida por engenheiros americanos que foram para o Japão após a Segunda Guerra Mundial.

O Programa de Qualidade desenvolvido no Serviço Público Catarinense baseou-se fortemente na TQC Japonês. Essa afirmação é importante, porque atualmente os autores que tratam especificamente da Gestão da Qualidade em Serviços possuem uma origem diferente dos criadores do TQC. Este foi desenvolvido com grande ênfase nas atividades de manufatura, ao passo, que como vimos anteriormente, as atividades de serviços possuem particularidades que precisam ser gerenciadas através de abordagens específicas. Os principais autores na área de serviços tiveram sua origem no marketing.

Para compreender o TQC será feito um breve histórico do desenvolvimento da Ciência da Administração, a evolução do próprio TQC e os conceitos e definições importantes.

#### **4.1. Evolução da Ciência da Administração**

Para compreender a quebra de paradigma que significou a Gestão pela Qualidade Total, há a necessidade de fazer um breve histórico da evolução da Ciência da Administração nesse século. Desde o seu início até os dias de hoje foram sendo incorporados novos conhecimentos que alteraram radicalmente a forma como os gerentes abordavam seus subordinados, processos e até mesmo os seus clientes.

Para a finalidade deste estudo, será adotada a definição de Hersey<sup>91</sup>, que define administração como "trabalhar com por meio de pessoas e grupos para alcançar objetivos organizacionais".

A Escola clássica é considerada como o surgimento da Ciência da Administração. Foi o primeiro momento em que a administração passou a ter status de ciência. Seus principais expoentes foram Fredererick Taylor e Henry Fayol.

Taylor era engenheiro e desenvolveu sua teoria tendo em mente algumas crenças que influenciaram todo um período da produção industrial deste século. A base do seu trabalho estava na otimização de tempos e movimentos. Acreditava-se que o ser humano era naturalmente desmotivado para o trabalho e não gostava de assumir responsabilidades.

Partia-se do princípio de que havia uma maneira certa de fazer as coisas e que apenas os gerentes tinham capacidade para determinar qual era essa maneira. A ênfase estava na produtividade que levaria a maiores lucros. É o período do chamado *homo economicus*, pois o trabalhador seria motivado para o trabalho apenas em função do dinheiro.

---

<sup>91</sup>HERSEY, Paul e BLANCHARD, Kenneth H. *Psicologia para administradores: a teoria e a prática da liderança situacional*. São Paulo: EPU, 1986. p. 4.

Fayol levou este paradigma um passo adiante ao estabelecer as funções básicas do administrador – POC3, planejar, organizar, coordenar, comandar e controlar- e reforçar a idéia de que havia a necessidade de se estabelecer uma linha mestra para administrar organizações complexas.

Dividiu as operações empresariais em cinco: comercial, financeira, contábil e administração. Para ele havia um conflito inevitável entre essas operações, pois seus interesses seriam contraditórios. A parte comercial queria preços menores para facilitar a venda enquanto que a financeira por exemplo iria querer preços mais altos para aliviar o seu fluxo de caixa e, assim por diante com as demais operações.

Alguns princípios que caracterizaram esse período são a divisão do trabalho, autoridade formal, disciplina, recompensa - por bom desempenho- e penalidades - para infrações -, unidade de direção e comando, centralização, estabilidade de pessoal, trabalho em equipe.

Neste período a produtividade era tratada quase que exclusivamente como um problema de engenharia. A ênfase estava na capacidade técnica do administrador e esperava-se que os trabalhadores aceitassem a autoridade da administração em troca de salários.

O período seguinte ficou conhecido como escola comportamental. Seu precursor foi Elton Mayo, com o movimento que ficou conhecido como Movimento das Relações Humanas. A partir desse momento, os paradigmas sobre a questão do ser humano nas organizações começam a se alterar radicalmente. Descobre-se que empregados satisfeitos são mais produtivos e que não apenas os salários são importantes, mas que as pessoas tem necessidades de atenção e de um ambiente social adequado. Supõe que os trabalhadores aceitam a autoridade do administrador em troca de atenção.

Mc Gregor concluiu que as pessoas são inerentemente motivadas a trabalhar e a realizar um bom serviço e que gostam do desafio e responsabilidade. O trabalho passa a

ser visto como uma forma de realização e satisfação. Surge a noção de administração participativa.

Diversos outros cientistas comportamentais foram importantes, tais como: Abrahan Maslow com a Hierarquia das Necessidades e Herzberg com a Teoria dos Dois Fatores.

As chamadas Teorias Contemporâneas da Administração ampliaram a visão da organização para um todo - de partes inter-relacionadas - e como parte de um sistema maior, o ambiente externo - Abordagem Sistêmica. Preocupação com aspectos como comunicação, revisão dos organogramas tradicionais, vistos como limitantes e a visão de processos hoje estão presentes em todas as organizações modernas.

A administração deve obedecer a uma abordagem contingencial, onde o administrador deverá identificar que técnica poderá, numa situação específica ou em determinadas circunstâncias, contribuir melhor para a obtenção dos objetivos da administração.

O Taylorismo se baseava na idéia de que o trabalho deve ser planejado por especialistas, enquanto que os trabalhadores apenas executam o que é determinado. Nos dias de hoje, com a atual evolução tecnológica, os trabalhos essencialmente braçais estão desaparecendo ou se transformando, fazendo com que surjam novas exigências sobre o trabalho e o trabalhador.

Hoje, vale a integração do homem em todos os níveis, vale o reconhecimento do ser humano como ser pensante, capaz de contribuir decisivamente para toda e qualquer melhoria. Cada colaborador deve ter consciência de que a melhoria de todos depende da contribuição de cada um, sozinho ou em grupo.

Vários executivos de sucesso, consideram obsoletas as estruturas de trabalho que colocam o principal executivo das organizações no ápice da pirâmide, a média administração no meio e o pessoal da linha de frente em sua base.



As organizações líderes invertem a estrutura. No topo estão os clientes. A seguir, em importância, o pessoal de linha de frente que encontra, serve e satisfaz os clientes. Abaixo deles aparece a média administração, cuja tarefa é apoiar o pessoal de linha de frente, de modo que possam servir melhor aos clientes. E finalmente, na base está a alta administração, cuja tarefa é apoiar a média administração, de forma que eles possam apoiar as pessoas de linha de frente, que vão verificar, como elo final, se realmente os clientes estão satisfeitos com a organização. Os clientes são colocados ao longo da figura para indicar que todos na organização estão pessoalmente envolvidos e comprometidos em encontrar e conhecer clientes.

Omitir o cliente da tradicional pirâmide de autoridade pode ser perigoso, pois cria uma concepção de realidade introvertida e voltada para a própria organização. Numa empresa voltada para o cliente e orientada para o serviço, o cliente deve aparecer em algum ponto do diagrama.

Assim, a moderna organização deve definir seus objetivos a partir do cliente, pois é por ele e para ele que a organização existe.

#### ***4.2. História e Evolução da Qualidade***

Para Garvin<sup>92</sup>, “Quase todas as modernas abordagens da qualidade foram surgindo aos poucos, através de uma evolução regular, e não de inovações marcantes. São produto de uma série de descobertas que remontam a um século atrás”.

Conceitualmente, a humanidade conhece a noção de qualidade desde a muito tempo. No entanto, só recentemente ela surgiu como função da gerência formal. A disciplina ainda está em formação. No princípio sua ênfase era voltada para a inspeção; atualmente, as atividades relacionadas com a qualidade se ampliaram e são consideradas

---

<sup>92</sup> GARVIN, David. *Gerenciando a qualidade: a visão estratégica e competitiva*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992. p.3.

essenciais para o sucesso estratégico. Se anteriormente a qualidade era tratada como um território exclusivo dos departamentos de produção e operações, hoje ela abarca funções diversificadas como compras, engenharia e pesquisa de marketing, recebendo a atenção de diretores executivos.

#### **4.2.1. Eras da Qualidade**

Do ponto de vista da evolução da qualidade, Garvin<sup>93</sup> identifica quatro eras. Cada uma delas possui características que são importantes até os dias de hoje. O interessante é observar como o conceito a respeito da qualidade vai se expandindo e se transformando ao longo do tempo.

##### **Inspeção**

Até o século passado não havia necessidade de controle da qualidade como o conhecemos hoje. O mesmo indivíduo era responsável pelo processo do início ao fim. Os trabalhadores eram artesãos e artífices habilidosos e experientes e aprendizes sob a supervisão dos mestres do ofício. As quantidades produzidas de cada produto eram pequenas; as peças eram ajustadas umas às outras manualmente e a inspeção, após os produtos prontos, para assegurar uma alta qualidade, era informal quando feita.

Com o surgimento da produção em massa e a necessidade de peças intercambiáveis passou a ser necessária a inspeção formal, para assegurar de que os produtos estavam de acordo com um determinado padrão previamente estabelecido. Com o aumento dos volumes de produção, as peças não mais podiam ser encaixadas umas às outras manualmente.

Surgiram então serviços de inspeção durante o trabalho de produção, buscando verificar se as peças produzidas estavam de acordo com as especificações. Estas inspeções na sua maioria eram realizadas através de amostragens pelos inspetores. Os

---

<sup>93</sup>Ibidem, p.p.,3-45.

cargos dos inspetores tinham um status acima do pessoal da linha de produção e eles na realidade verificavam a qualidade do trabalho realizado.

Também era realizada inspeção final nos produtos antes do processo de embalagem.

Principais características:

- Produção em massa e a necessidade de peças intercambiáveis;
- Após produzidos os produtos são inspecionados para averiguar se estão de acordo com as especificações;
- O inspetor é responsável pela qualidade do serviço;
- Criação de um sistema de gabaritos;
- Produção em linhas de montagem.

### **Controle Estatístico da Qualidade**

O desenvolvimento do moderno Controle da Qualidade pode ser atribuído a Shewhart. Na verdade o CEP surgiu a partir de um trabalho de um grupo maior da Bell Telephone Laboratories que estava estudando problemas de qualidade. Tudo começou com a constatação de que a variabilidade dos processos era um fato concreto e que poderia ser entendida por meio dos princípios da probabilidade e da estatística.

Assim descobriu-se que o foco deveria ser na faixa de variação que seria aceitável, sem comprometer as funções do produto. Outra descoberta interessante na época foi a de que não havia a necessidade de inspecionar 100% dos produtos, bastava desenvolver um sistema de amostragem que representasse toda a população a ser inspecionada.

As técnicas de amostragem partem do princípio de que uma inspeção em cem por cento dos produtos é uma maneira ineficiente de separar os bons produtos dos maus. A melhor alternativa seria verificar um número limitado de um lote de produção e, depois, decidir, com base nessa verificação se o lote inteiro é aceitável.

Apesar das vantagens apresentadas por este procedimento, suas técnicas só se popularizaram a partir da Segunda Guerra Mundial, com a necessidade de produzir armas em grande escala.

### **Garantia da Qualidade**

No período da garantia da qualidade, a qualidade passou de uma disciplina restrita e baseada na produção fabril, para uma disciplina com indicações mais amplas para o gerenciamento. A prevenção de problemas continuou sendo seu objetivo fundamental, mas os instrumentos da profissão se expandiram para muito além da estatística. A qualidade passou a ser tratada como responsabilidade de todos na organização, daí o sentido da palavra total.

Esta visão representou uma enorme quebra de paradigma, rompendo com a visão de Fayol de que as operações empresariais teriam interesses conflitantes, para a qualidade total todos tem um objetivo comum que é o de atender às necessidades dos clientes.

Principais características:

- Custos da Qualidade;
- Controle Total da Qualidade;
- Engenharia da Qualidade;
- Engenharia da Confiabilidade.

### **Gestão Estratégica da Qualidade**

A gestão estratégica surgiu a partir do momento em que começou a surgir uma nova visão, que incorporou uma grande quebra de paradigma. Pela primeira vez os principais executivos das empresas passaram a se interessar pela qualidade, vista como um fator de vantagem competitiva e em mercados mais avançados apenas como uma questão de sobrevivência.

**Principais características:**

- Envolvimento dos diretores a nível de presidência e diretoria executiva;
- Qualidade como fator de vantagem competitiva;
- Compromisso de toda a organização para com a qualidade;
- Melhoria contínua de todos os processos da organização;
- Foco no cliente.

#### **4.2.2. Amplitudes da Qualidade**

Atualmente a qualidade pode ser entendida segundo várias amplitudes. Dependendo da abrangência que ela está sendo trabalhada na organização, uma amplitude diferente pode ser utilizada.

**Controle da Qualidade:**

É a utilização de técnicas operacionais para atender aos requisitos da qualidade. O foco do controle é o produto ou serviço examinado.

**Sistema da Qualidade:**

É a estrutura organizacional, responsabilidade, procedimentos, processos e recursos para implementação da gestão da qualidade. O foco do sistema é o processo de trabalho. Assim a ISO 9.000, por exemplo, trabalha no nível do sistema - padrão de qualidade.

**Garantia da Qualidade:**

São todas as ações planejadas e sistematizadas necessárias para garantir que um produto ou serviço atenda aos requisitos da qualidade. O foco da garantia também é o processo, diferentemente do controle da qualidade, cujo foco é o produto em si.

**Gestão da Qualidade:**

É o aspecto da função geral da gestão que determina e implementa a política da qualidade. O foco da gestão da qualidade é a organização como um todo.

### **Visão Estratégica da Qualidade:**

É a qualidade entendida como caminho para assegurar à organização uma vantagem competitiva de mercado. O foco aqui é o mercado. Para tanto poderão ser necessários trabalhos de revisão da Missão, Visão e Estrutura da Organização. Ser o melhor em seu segmento, apurado em ações de benchmark.

### **4.3. As Abordagens da Qualidade**

Freqüentemente ocorrem atritos e dificuldades nas organizações porque as pessoas tem em mente significados diferentes para o termo qualidade. Atualmente, seus sinônimos vão desde o luxo até à excelência e o valor. Empresas diferentes tem interpretações diversas ao empregarem o termo e, o que é mais sério, diferentes grupos dentro da mesma empresa comumente possuem interpretações diferentes a cerca da qualidade.

Entretanto para que o termo possa assumir um papel estratégico na gestão das organizações é fundamental que haja um entendimento claro do seu significado.

Segundo Garvin<sup>94</sup> pode-se identificar cinco abordagens principais para definição da qualidade: a transcendente, a baseada no produto, a baseada no usuário, a baseada na produção e a baseada no valor. Cada qual com os seus pontos favoráveis e desfavoráveis.

#### **4.3.1. Transcendente**

"Qualidade não é uma idéia ou coisa concreta, mas uma terceira entidade independente das duas...embora não se possa definir qualidade, sabe-se o que ela é."

Robert M. Pirsig<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup>GARVIN, David A. *Gerenciando a qualidade: a visão estratégica e competitiva*. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 1992. p. 47-55.

<sup>95</sup>PIRSIG, Robert M. *Zen and the art of motorcycle maintenance*, Nova Iorque: Bantam Books, 1974, p.185,213.

Na visão transcendente, a qualidade de um produto ou serviço é algo que não pode ser definido de maneira precisa, mas que é facilmente reconhecida. Trata-se de uma característica absoluta, não dependendo de qualquer comparação seja ela de tempo ou de espaço. Uma premissa implícita da visão transcendente é que há algo intemporal e duradouro nas obras de alta qualidade, uma essência que paira acima das mudanças de gosto e estilo. A Qualidade é uma propriedade simples não passível de análise, que se aprende a reconhecer com a experiência. Qualidade torna-se assim sinônimo de "excelência inata".

Essa abordagem oferece pouca orientação prática. A mensagem implícita é de que não importa quais são as características de qualidade, as pessoas saberão reconhecê-la quando a virem.

#### **4.3.2. Baseada no produto**

"Diferenças de qualidade correspondem a diferença de quantidade de algum ingrediente ou atributo desejado." Lawrence Abbott<sup>96</sup>.

Em oposição às definições transcendentais, as definições baseadas no produto vêem a qualidade como uma variável precisa e mensurável. Para elas as diferenças de qualidade dependem de diferenças na quantidade de algum atributo ou ingrediente de um produto.

Segundo essa visão os produtos podem ser classificados de acordo com a quantidade do atributo desejado por ele possuído. Quanto mais de um determinado atributo desejado, melhor a qualidade. Na prática isso só será verdade se todos os atributos em questão forem classificados na mesma ordem por todos os clientes.

Essa abordagem pode levar a duas conclusões. A primeira é de que só se pode conseguir uma melhor qualidade a um custo mais alto. Como a qualidade reflete a

---

<sup>96</sup>ABBOTT, Lawrence. *Quality and competition*. Nova Iorque: Columbia University Press, 1995, pp. 126-27

quantidade de atributos contidos num produto, como os atributos envolvem um custo de produção, produtos de melhor qualidade serão mais caros. Segunda, a qualidade é vista como característica inerente aos produtos, e não como algo atribuído a eles. Como a qualidade reflete a presença ou ausência de atributos mensuráveis dos produtos, pode ser avaliada objetivamente e se baseia em mais do que apenas preferências.

O ponto positivo desta abordagem é a sua objetividade, no entanto ela também tem suas limitações. Nem sempre existe uma correspondência direta entre os atributos existentes e a qualidade. Pode ocorrer que a melhor qualidade atribuída a produto dependa apenas do fato de ser diferente e não da maior ou menor quantidade de determinados atributos. Quando por exemplo a qualidade é uma questão de estética, a abordagem baseada no produto também deixa a desejar, pois não considera diferenças de gosto.

#### **4.3.3. Baseada no usuário**

"Qualidade é adequação ao uso." J. M. Juran<sup>97</sup>.

Esta abordagem parte do princípio de que a qualidade está na capacidade do produto atender a determinadas necessidades do cliente. Assim a avaliação da qualidade de um determinado produto dependeria de cada cliente. Esta é uma visão pessoal da qualidade, altamente subjetiva.

"Na literatura de marketing, levou à noção de "pontos ideais": Combinações precisas de atributos de produtos que proporcionem maior satisfação a um determinado consumidor. Na literatura econômica, levou à visão de que as diferenças de qualidade são percebidas por deslocamentos na curva da procura de um produto. E, na literatura da administração de operações, deu origem ao conceito de "adequação ao uso". Mas cada um destes conceitos enfrenta dois problemas. O primeiro deles é prático: como agregar preferências individuais amplamente variáveis para que elas permitam definições

---

<sup>97</sup>JURAN, J. M. , org.. *Quality control handbook*. 3ª edição, Nova Iorque: Mc Graw Hill, 1974, p.,2.



significativas da qualidade em nível de mercado? O segundo é mais fundamental: como distinguir os atributos do produto que sejam um sinal de qualidade dos que simplesmente maximizam a satisfação do consumidor?", Garvin<sup>98</sup>.

O primeiro problema pode ser resolvido partindo-se do princípio de que produtos de alta qualidade são aqueles que satisfazem melhor as necessidades da maioria dos consumidores. Considera-se que há um consenso de opiniões, onde a grande maioria dos usuários concordam quanto às vantagens de certos atributos do produto. No entanto, esta abordagem despreza os diferentes pesos que as pessoas normalmente dão a características da qualidade e a dificuldade de estabelecer um procedimento estatístico sem distorções de agregação dessas preferências que variam tanto.

O segundo problema da abordagem baseada no usuário é que qualidade e satisfação máxima não são a mesma coisa, como ela sugere. Quando analisada na prática a equivalência implícita muitas vezes se desfaz. Garvin exemplifica que "os livros das listas dos mais vendidos são, claramente, preferidos pela maioria dos leitores, muito embora pouca gente argumente que eles representem o que há de mais elevado na literatura".

#### **4.3.4. Baseada na produção**

"Qualidade (quer dizer) conformidade com as exigências." Philip B. Crosby<sup>99</sup>.

As definições baseadas na produção concentram-se no lado da oferta e se interessam basicamente pelas práticas relacionadas com a engenharia e a produção, ao contrário das definições da qualidade baseadas no usuário, que estão calcadas nas preferências do consumidor.

---

<sup>98</sup>Garvin, op. cit., p.52.

<sup>99</sup>CROSBY, Philip B. *Quality is free*. Nova Iorque: New American Library, 1979,p.,15.

As definições baseadas na produção identificam a qualidade como "conformidade com as especificações". Qualquer desvio em relação ao projeto e especificações estabelecidas implica numa queda de qualidade. A excelência é equiparada ao atendimento das especificações e a "fazer certo da primeira vez". Comparativamente, um Mercedes bem feito é um carro de alta qualidade, assim como um Chevette bem feito.

Para as empresas que prestam serviços vale a mesma abordagem, muito embora ela tenha sido tradicionalmente associada à produção. Em se tratando de serviços, conformidade significa normalmente exatidão ou cumprimento de prazos, tais como horários numa companhia aérea e informações corretas para um serviço de atendimento telefônico

O enfoque básico dessa abordagem é interno. Esta é uma desvantagem grave, pois dá-se pouca atenção ao elo que os consumidores reconhecem entre qualidade e características do produto além da conformidade. A qualidade é definida de uma maneira que simplifica a engenharia e o controle de produção. Do lado do projeto, isso tem levado a uma ênfase na engenharia da confiabilidade. Do lado da produção, tem acarretado uma ênfase no controle estatístico da qualidade. Ambas as técnicas visam a afastar logo de início os desvios - a primeira, analisando os componentes básicos de um produto, identificando possíveis modos de falha e, depois, propondo projetos alternativos que reforcem a confiabilidade; a última, aplicando técnicas estatísticas para saber quando um processo de produção está fora dos limites aceitáveis.

#### **4.3.5. Baseada no valor**

“Qualidade quer dizer o melhor para certas condições do cliente. Essas condições são o verdadeiro uso e o preço de venda do produto.” Armand V. Feingenbaum<sup>100</sup>.

---

<sup>100</sup>FEINGENBAUM, Armand V. *Total quality control*. Nova Iorque: McGraw Hill, 1961, p.1

As definições baseadas no valor definem qualidade em termos de custos e preços. Um produto de qualidade é um produto que oferece desempenho ou conformidade a um preço ou custo aceitável.

Garvin cita que um estudo de percepções de qualidade dos consumidores para vinte e oito categorias de produtos indicou que a visão baseada no valor está passando a dominar, ou seja, o preço está cada vez mais sendo considerado entre as preocupações dos clientes ao adquirir um produto. Cada vez mais estes estão avaliando a experiência global de entrega de valor no momento da compra de um produto ou serviço.

O autor citado comenta que apesar de sua importância óbvia, esta abordagem é de difícil aplicação na prática, pois mistura dois conceitos relacionados, mas distintos: excelência e valor. O resultado é uma coisa híbrida - "excelência que se pode adquirir sem limites bem definidos", sendo muitas vezes altamente subjetiva.

#### **4.3.6. Conclusão sobre as abordagens**

Praticamente todas as definições vigentes de qualidade se enquadram em uma das categorias listadas acima. É importante destacar a importância da coexistência dessas diversas abordagens, não apenas porque ajuda a explicar as visões muitas vezes conflitantes sobre qualidade dos que trabalham nos setores das organizações, mas porque podem ser utilizadas de forma construtiva.

Restringir-se a uma única definição de qualidade pode ser uma fonte de problemas. Como cada abordagem tem pontos cegos previsíveis, as organizações provavelmente terão menos problemas se adotarem definições múltiplas quanto à qualidade, modificando essas orientações a medida que os produtos forem passando do projeto para o mercado.

Inicialmente, podem querer seguir uma orientação baseada no usuário, identificando as características que conferem qualidade por meio de uma cuidadosa pesquisa de mercado. Pode-se, depois, seguir uma orientação baseada no produto para

traduzir as características desejadas em peças, submontagens e especificações. Finalmente uma abordagem centrada na produção pode assegurar que os equipamento e métodos de produção ofereçam produtos que atendam às especificações.

#### ***4.4. Os Principais Especialistas da Qualidade Total***

Os principais especialistas da qualidade possuem diferentes visões a cerca da qualidade e de acordo com o visto anteriormente de enquadram mais dentro de uma determinada abordagem. Alguns tem uma visão mais focada no usuário, outros no produto. Para este estudo é importante citar ao menos um resumo das principais características de cada um, pois enriquece a compreensão do movimento da qualidade como um todo e abre espaço para que a seguir sejam definidos os conceitos que serão adotados neste trabalho. Lanzas<sup>101</sup> estabeleceu um quadro comparativo entre os diversos especialistas onde estão colocados os principais aspectos de cada abordagem.

---

<sup>101</sup>LANZAS, Nebel Argüello. *Análise das abordagens da qualidade: estudo de caso em três empresas catarinenses*. Florianópolis: UFSC, 1994. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-Graduação em engenharia de Produção, universidade Federal de Santa Catarina, 1994.

## Comparação das abordagens

Tabela 4.1. Comparação entre os principais especialistas do TQC

	<b>DEMING</b>	<b>JURAN</b>	<b>CROSBY</b>
<b>VISÃO DA QUALIDADE</b>	"Qualidade é atendimento às necessidades atuais e futuras do consumidor".	"Características do produto que vão ao encontro das necessidades do cliente proporcionando satisfação em relação ao produto".	"Qualidade é conformidade com os requisitos."
<b>CARACTERÍSTICAS DA QUALIDADE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não apresenta sistema estruturado para condução da Qualidade;</li> <li>- Os 14 pontos são a base da sua abordagem;</li> <li>- Propõe uma organização da qualidade tendo como líder uma pessoa com amplo conhecimento em estatística.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apresenta um sistema abrangente para administração da qualidade: planejamento, controle e melhoria.</li> <li>- Proposta de estrutura organizacional e gerenciamento da função qualidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não apresenta sistema estruturado para condução da qualidade;</li> <li>- Seu enfoque é baseado em 14 pontos para a melhoria da qualidade.</li> </ul>
<b>RECURSOS HUMANOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Focaliza sobre a moral e motivação dos operadores;</li> <li>- Papel da gerência: oferecer treinamento contínuo, melhorar o sistema e não colocar as responsabilidades das falhas nos trabalhadores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Propõe maior participação dos trabalhadores nas atividades de planejamento e controle;</li> <li>- Definir políticas que enfatizem o papel desempenhado pelo RH e seu comprometimento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uso de campanhas motivacionais para obter participação;</li> <li>- Oferecer reconhecimento;</li> <li>- Criar uma norma de conduta para a qualidade.</li> </ul>
<b>FOCO DE ATENÇÃO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Amplo uso de ferramentas estatísticas e controle dos processos;</li> <li>- Adotar uma filosofia de administração baseada nos 14 pontos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Equipes de melhoria da qualidade projeto a projeto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Custos da qualidade;</li> <li>- Prevenção;</li> <li>- Comunicação fluida e sem barreiras que garanta a rápida solução de problemas.</li> </ul>
<b>IMPLANTAÇÃO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A responsabilidade da implantação dos 14 pontos recai sobre a gerência;</li> <li>- Dividir as atividades na empresa em processos;</li> <li>- Estruturar uma organização para a melhoria contínua;</li> <li>- Definir ações em prol da qualidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A implantação envolve basicamente: Conscientizar para a melhoria; Organizar para atingir metas; Treinar; Resolver problemas; Divulgar o progresso; Dar reconhecimento e comunicar os resultados.</li> </ul>	

(Fonte: Lanzas, 1994)

Tabela 4.1. Comparação entre os principais especialistas do TQC (continuação)

	FEINGENBAUM	ISHIKAWA	CAMPOS
<b>VISÃO DA QUALIDADE</b>	“Qualidade quer dizer o melhor para certas condições do cliente. Essas condições são: o verdadeiro uso e o preço de venda”.	“Qualidade significa busca contínua das necessidades do consumidor. Através de qualidade do produto, serviço, administração, pessoas, atendimento e prazo certo”.	“Um produto e serviço com qualidade é aquele que atende perfeitamente, de forma confiável, de forma acessível, de forma Segura e no tempo certo às necessidades dos clientes”.
<b>CARACTERÍSTICAS DA QUALIDADE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabelecimento de uma forte estrutura que coordene as atividades de qualidade multifuncional, através da empresa;</li> <li>- Enfoque sistêmico da qualidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O controle da qualidade é conduzido por todos os membros da empresa;</li> <li>- Gerenciamento da Qualidade através do PDCA;</li> <li>- Participação de todos na condução da qualidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O sistema da qualidade é composto por: gerenciamento da rotina, gerenciamento pelas diretrizes e gerenciamento do ser humano;</li> <li>- Estabelece um sistema de gerenciamento usando o método PDCA.</li> </ul>
<b>RECURSOS HUMANOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Precisa de comprometimento e participação da pessoas, fator fundamental para o programa;</li> <li>- Métodos para obter a participação e comprometimento: educação e treinamento, CCQ, qualidade de vida, programa de sugestões, etc..</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comprometimento e compreensão da qualidade em todos os níveis;</li> <li>- educação contínua para todos;</li> <li>- Delegação de autoridade;</li> <li>- Gerência resolvendo problemas crônicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O recurso humano é o elemento fundamental para a condução do sistema;</li> <li>- Programa de educação e treinamento ;</li> <li>- Meios de participação dos trabalhadores: CCQ, gerenciamento da rotina, padronização, plano de sugestões individuais.</li> </ul>

Tabela 4.1. Comparação entre os principais especialistas do TQC (continuação)

<b>FOCO DE ATENÇÃO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enfoque sistêmico da qualidade;</li> <li>- Papel dos especialistas da qualidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- As pessoas: participação e autodesenvolvimento através dos CCQ;</li> <li>- Alta administração: comprometimento e envolvimento;</li> <li>- Gerência de Linha: garantir a integração entre alta gerência e operadores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gerenciamento da rotina;</li> <li>- Gerenciamento pelas diretrizes;</li> <li>- Metodologias, técnicas e ferramentas: 5W1H, MASP, 5S's e PDCA.</li> <li>- Gerenciamento do ser humano.</li> </ul>
<b>IMPLANTAÇÃO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Iniciar o programa em áreas piloto;</li> <li>- Papel da alta administração: definição da estrutura para a qualidade, definir ações e responsabilidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Responsabilidade da implantação recai sobre a alta administração;</li> <li>- Uso da padronização;</li> <li>- Trabalhar em base a fatos e dados;</li> <li>- Implantar os CCQ;</li> <li>- Formação de comitês inter funcionais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implantação: responsabilidade indelegável do presidente da empresa;</li> <li>- Iniciar com a solução de problemas e implantação da rotina;</li> <li>- Implantação ocorre de cima para baixo;</li> <li>- Definir um comitê de implantação;</li> <li>- Padronização, implantação do gerenciamento pelas diretrizes, gerenciamento do ser humano</li> </ul>

#### 4.5. Conceitos

A seguir serão conceitualizados os principais termos que fazem parte da GQT. Embora já estejam bastante conhecidos, é importante essa exposição porque os termos aqui enumerados correspondem aos conceitos que foram adotados no desenvolvimento do Programa de Qualidade e Produtividade do Governo do Estado de Santa Catarina. A principal influência recebida foi da metodologia proposta pelo autor, professor e consultor Vicente Falconi Campos, da Fundação Cristiano Ottoni, de Belo Horizonte. Os técnicos que trabalharam na fase inicial do Programa tinham uma forte influência deste especialista na sua formação. Em função disso a grande maioria dos conceitos adotados a seguir serão de acordo com a definição do mencionado autor.

#### 4.5.1. Definição da Qualidade

Na definição da ISO9000, qualidade é a totalidade de propriedades e características de um produto ou serviço que confere sua habilidade em satisfazer necessidades explícitas ou implícitas.

Como visto nos itens 4.3 e 4.4 coexistem diversas abordagens a respeito do significado do termo qualidade e os diferentes autores adotam diferentes definições de acordo com a sua própria visão.

No caso em estudo, a definição adotada foi a do professor Falconi<sup>102</sup> para quem "um produto de qualidade é aquele que atende perfeitamente, de forma confiável, acessível, segura e no tempo certo as necessidades do cliente."

#### 4.5.2. Dimensões da Qualidade

Para o melhor entendimento do significado do termo qualidade este pode ser estudado segundo as suas dimensões. Assim como no item anterior, os diferentes autores divergem quanto à melhor maneira de nomear essas dimensões.

Garvin<sup>103</sup> sugere que a qualidade para ser compreendida deve ser analisada segundo oito dimensões ou categorias. São elas: desempenho, características, confiabilidade, conformidade, durabilidade, atendimento, estética e qualidade percebida.

A variável desempenho está relacionada a características operacionais básicas do produto, combinando elementos das abordagens com base no produto e com base no usuário vista anteriormente. No caso de um aparelho de televisão pode ser a nitidez da imagem e a pureza do som.

Características são o que o autor chama de adereços do produto. Características secundárias que suplementam o funcionamento básico do produto. No caso do aparelho

---

<sup>102</sup>CAMPOS, Vicente Falconi. *TQC: Controle da Qualidade Total (no estilo japonês)*. Belo Horizonte: Fundação Cristiano Ottoni, 1992, p. 2.

<sup>103</sup>Garvin, op. cit., p.p.59-82.



de televisão poderia ser a sintonia automática. Como se vê a linha que separa as características básicas, desempenhos das assessórias é muitas vezes difícil de traçar e variável ao longo do tempo. O critério a ser adotado é o da importância para o usuário.

A dimensão confiabilidade trata dos aspectos relacionados com a probabilidade de mau funcionamento ou falhas do produto. A importância atribuída a essa dimensão varia de acordo com o tipo de produto e na medida em que os custos de manutenção vão ficando maiores.

A conformidade está relacionada com o grau em que os produtos se encaixam dentro das especificações estabelecidas. Alguns especialistas consideram ainda, que não basta estar dentro das especificações, mas garantir que haja uma pequena variabilidade em relação à meta estabelecida, pois ao longo do tempo de acordo com o enunciado na "função de perda" de Taguchi, os custos para a sociedade seriam menores.

As dimensões confiabilidade e conformidade estão fortemente ligadas à abordagem da qualidade centrada na produção. Melhoras em ambas as dimensões geralmente se traduzem em diretamente em ganhos de qualidade porque os defeitos, as falhas após a venda são considerados indesejáveis por praticamente todos os consumidores.

A quinta dimensão é a durabilidade e está relacionada com a vida útil do produto até ele se deteriorar. Deve ser considerado também os custos dos reparos. Muita vezes apesar de plausível de conserto, esta não vale a pena, sendo mais econômica a substituição do produto.

Atendimento está relacionado com tempo, cortesia e acessibilidade. Nos dias de hoje esta dimensão vem assumindo importância crescente na medida em que do ponto de vista tecnológico os produtos estão a cada dia mais parecidos. Fazendo com que as oportunidades de diferenciação migrem para esta dimensão.

Para Garvin, as dimensões sete e oito são as mais subjetivas e estão fortemente ligadas com a abordagem baseada no usuário. Embora a estética dependa de gosto

pesquisas demonstram que há um padrão valorizado pelos clientes para os diferentes produtos.

A questão da qualidade percebida já foi comentada no capítulo anterior onde ficou demonstrado que freqüentemente, principalmente em se tratando de serviços, os clientes não tem informações completas sobre um determinado bem até adquiri-lo. Com isso se cria uma expectativa que nem sempre é conhecida e gerenciado pelo fornecedor.

O conhecimento dessas oito dimensões é fundamental para que a organização possa alcançar a chamada qualidade total. Falconi<sup>104</sup> propõe uma classificação para as dimensões da qualidade, que embora não seja tão detalhada quanto a sugerida por Garvin, será adotada neste trabalho porque foi a classificação usada no Programa da Qualidade e Produtividade do Governo do Estado de Santa Catarina. Esta classificação se divide em cinco dimensões da qualidade, que devem ser analisadas dentro de uma perspectiva ampla, proporcionando que sejam desdobradas em outras sempre que se julgar conveniente.

A primeira delas é a qualidade intrínseca. Ela é medida através das características da qualidade dos produtos ou serviços finais ou intermediários da Organização. A qualidade intrínseca é um processo amplo, de responsabilidade de todos na organização.

A segunda dimensão é o custo. Para medi-lo devem ser considerados todos os custos incorporados no produto ou serviço (custos finais e intermediários). Envolve o custo de aquisição e também os custos de utilização e manutenção.

A dimensão entrega mede as condições de entrega dos produtos ou serviços finais ou intermediários: índices de atraso, índices de entrega em local errado, etc. Também são avaliados a postura, cortesia e clareza de informações repassadas aos clientes.

---

<sup>104</sup>Falconi, op. cit., p.14.

A quarta dimensão é freqüentemente confundida com aspectos de honestidade da organização, mas na verdade o que a dimensão chamada moral mede é o nível médio de satisfação das pessoas envolvidas no processo de elaboração do produto ou serviço.

Sob a dimensão segurança avalia-se a segurança dos funcionários e a segurança dos usuários do produto ou serviço.

#### **4.5.3. Qualidade Total**

A moderna visão da qualidade de acordo com o que foi demonstrado no item História e Evolução da Qualidade, parte do foco no cliente, mas também implica num compromisso de todas as pessoas da organização com uma visão comum que preserva o cliente. Assim, a expressão qualidade total não tem qualquer sentido de qualidade absoluta, isto é, não diz respeito a perfeição. O sentido da palavra total está relacionado ao compromisso de todos os setores da organização para com um objetivo comum, a satisfação das necessidades dos clientes.

É a mobilização contínua de todos os profissionais da organização com o objetivo de melhorar a qualidade de suas atividades, de seus produtos e serviços para satisfazer as necessidades dos seus clientes.

O total envolvimento das pessoas implica em revisão de paradigmas (valores e crenças), gerando mudanças de comportamento.

Esta dimensão pressupõe a existência de uma cultura da qualidade por toda a organização. O foco da qualidade total é a sociedade como um todo, resultante das mudanças pessoais e da consciência de que os produtos, serviços e os seus respectivos custos são absorvidos pela comunidade.

#### 4.5.4. Gestão da Qualidade Total

Para Falconi<sup>105</sup> Gestão da Qualidade Total pode ser definida como uma filosofia de administração com o foco no cliente e que utiliza a melhoria contínua como um dos princípios para obter vantagem competitiva.<sup>106</sup>

A Gestão da Qualidade Total também pode ser definida como um conjunto de princípios, métodos, ferramentas e procedimentos que fornecem diretrizes para a administração de uma organização.

#### 4.5.5. Cliente

Cliente é a razão de ser de toda e qualquer atividade executada. Produtos e serviços são resultados de processos criados para atender às necessidades do cliente.

Numa visão ampla pode-se dizer que as organizações possuem diversos tipos dos clientes os quais elas devem satisfazer de diferentes maneiras. Na tabela a seguir essas pessoas estão listadas, assim como os meios que as organizações devem utilizar para a satisfação.

Tabela 4.2. Objetivo das empresas

Objetivo Principal	Pessoas	Meios
Satisfação das necessidades das pessoas	Consumidores	Qualidade
	Empregados	Crescimento do ser humano
	Acionistas	Produtividade
	Vizinhos	Contribuição social

Fonte: Campos, 1992, p. 13

<sup>105</sup>Falconi, op. cit., p.p. 1-16.

<sup>106</sup>Atualmente nos mercados desenvolvidos a gestão da qualidade não pode mais ser considerada como geradora de uma vantagem competitiva, mas apenas uma condição básica para estar no mercado.

Os clientes podem ser internos ou externos à organização. No sentido mais amplo, os clientes podem ser definidos como todas as pessoas que são afetadas pelos processos ou produtos da empresa. Essas pessoas incluem clientes externos e internos.

Os clientes externos são aqueles que não pertencem à organização e são a verdadeira razão da existência desta. No entanto, para que o cliente externo possa ser atendido, alguns processos internos devem ser realizados, fazendo com que surjam também os clientes internos.

Todas as empresas possuem inúmeros clientes internos. Um departamento é cliente do outro e a relação cliente-fornecedor interno também se estende a todas as pessoas da companhia.

A idéia de clientes externos e internos foi muito significativa para a evolução da Gestão da Qualidade Total. A partir dela, ficou muito claro que todas as pessoas dentro da organização possuem clientes que devem ser satisfeitos. Esse fato provocou uma mudança de postura, fazendo com que as pessoas ao assumir o papel de clientes, se tornassem mais exigentes em relação aos resultados do processo anterior ao seu e ao mesmo tempo se preocupassem com os resultados dos seus processos. Passaram a ser utilizados itens de controle que refletissem os resultados para os clientes e não mais apenas resultados operacionais internos.

#### **4.5.6. Fornecedor**

São todas as pessoas ou organizações que fornecem insumos para a realização do trabalho. Fornecedores podem ser internos ou externos e são responsáveis pelo suprimento de insumos, físicos ou não, necessários ao processo e à geração do produto ou serviço.

Na filosofia da Qualidade Total, o fornecedor é visto como um parceiro e nesse sentido também é responsável pelo sucesso alcançado pela empresa, colaborando para inovações que possam ocorrer e trabalhando segundo padrões de qualidade definidos em conjunto com o cliente. A relação deve ser de confiança e colaboração.

#### **4.5.7. Insumos**

Insumos é tudo que entra para ser processado e resulta em um produto ou serviço

Todos os processos têm insumos, ou seja, material, informações, matéria prima, pessoas, recursos financeiros, etc., necessários para a realização dos mesmos.

#### **4.5.8. Processo**

Processo é um conjunto de ações planejadas para geração de um produto ou serviço com determinadas características.

Pode ser definido, também, como um conjunto de causas que provoca um ou mais efeitos.

### **4.6. *Método Gerencial do Ciclo PDCA***

A base de todos os procedimentos de melhoria da GQT é o Ciclo Shewart, ou como é mais conhecido Ciclo PDCA. Para que se possa gerenciar, é preciso que se tenha método. O método gerencial é o ciclo PDCA (PLAN, DO, CHECK, ACTION), composto de quatro fases básicas:

Planejamento (P): é o estabelecimento de um plano, que pode ser um cronograma, um gráfico ou um conjunto de padrões. As metas podem decorrer do plano ou vice-versa.

Execução (D): execução das tarefas exatamente como previstas no plano e coleta de dados para verificação do processo. Nesta etapa é essencial educação e treinamento no trabalho decorrente do plano e a coleta de dados resultantes da execução.

Verificação (C): a partir dos dados coletados na execução, compara-se o resultado alcançado com a meta planejada.

**Ação Corretiva (A):** esta é a etapa onde o responsável pelo processo, tendo detectado desvios, atuará no sentido de fazer correções definitivas de tal modo que o problema nunca mais volte a ocorrer. Esta atuação é metódica.

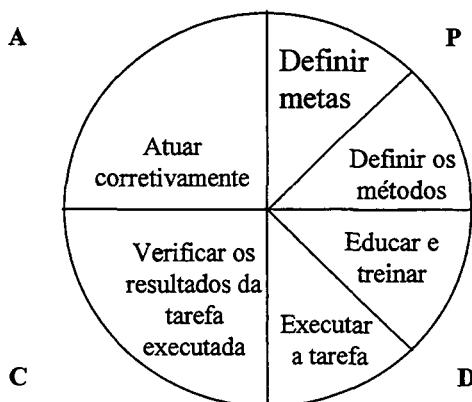


Figura 4.1. Ciclo PDCA de controle de processos. (Fonte: Campos,1992)

Como na GQT todos gerenciam, consequentemente, todos utilizam o ciclo PDCA de gerenciamento.

### **Melhoria Contínua ou *Kaizen***

**KAI** = Mudança

**ZEN** = Para Melhorar

O Kaizen é acima de tudo uma filosofia de vida do povo japonês. Significa aprimoramento contínuo. No tocante à empresa, seja qual for a sua natureza e tamanho, Kaizen é conceituado como o contínuo aprimoramento, envolvendo todos - alta administração, gerentes e funcionários.

Melhoria contínua dos processos consiste em observar e analisar os fatores externos e internos que determinam seu desempenho, localizar as causas dos problemas e eliminá-los de modo definitivo por meio de modificações nos equipamentos, materiais e procedimentos operacionais.

## 5. PROGRAMA DE QUALIDADE E PRODUTIVIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

---

*"Na maioria das repartições públicas, não há um mercado a ser buscado. Ao invés de conquistar um mercado, uma agência governamental deveria prestar de forma econômica o serviço prescrito pela legislação vigente. O objetivo deveria ser destacar-se por serviço bem executado."*

*Deming*

O atual Governo do Estado de Santa Catarina estabeleceu no seu Programa de Governo quatro prioridades básicas de atuação: a criança, o homem do campo, a geração de novas oportunidades de emprego e renda e a modernização do Estado. O Plano de Governo resultante destas prioridades foi montado a partir do desdobramento e discussões a respeito do significado de cada uma destas prioridades, que foram traduzidas em projetos de governo.

A missão definida para o Governo foi: "Promover o desenvolvimento integrado e sustentável do Estado e prestar serviços coletivos, diretamente ou através de parcerias, visando a melhoria da qualidade de vida dos catarinenses."

De forma complementar, foi definida a visão do Governo do Estado, que ficou assim redigida: "O Governo Estadual quer ser o agente da transformação e modernização do Estado, prestador de serviços de boa qualidade, reconhecido como promotor do desenvolvimento do Estado e da qualidade de vida pela sociedade catarinense."

A estrutura definida para gestão dos projetos foi matricial, ou seja, houve uma ruptura em relação à visão tradicional na qual cada órgão possui os seus projetos e atua de forma isolada para o desenvolvimento destes. Esta estrutura parte do princípio de que



um projeto pode envolver um ou mais órgãos para o seu desenvolvimento e, caso envolva mais de um órgão, o projeto será formado por várias ações, estas sim, de responsabilidade de cada órgão individualmente. No total, o Plano de Governo contemplou 88 projetos e 656 ações vinculadas a estes.

No que diz respeito à prioridade dada à modernização do Estado, esta se justifica em função da insatisfação da sociedade para com o atual modelo. De fato este não tem conseguido atender aos anseios da sociedade moderna e cumprir a sua missão: é ineficiente, altamente burocratizado, pouco ágil, possui muitos desperdícios e presta serviços de baixa qualidade e em quantidade insuficiente. Seus servidores são desmotivados e há um grande desperdício do seu potencial.

O Estudo de Caso que será relatado a seguir trata da experiência ocorrida no Governo do Estado de Santa Catarina na gestão 1995-1998, com a implementação do Programa de Qualidade e Produtividade, nos órgãos do Poder Executivo Estadual.

No dizer do Secretário César de Barros Pinto<sup>107</sup> "as razões para a adoção do Programa da Qualidade Total como um instrumento de transformação são de duas ordens: a necessidade de melhorar o desempenho da máquina do Estado e a necessidade de adotar um novo modelo de gestão."

Dessa forma, juntamente com a medida provisória que definiu a estrutura do Estado para o mandato iniciado em 1 de janeiro de 1995, foi criada a Secretaria Extraordinária para Implantação do Programa de Qualidade e Produtividade no Serviço Público Estadual - SQP, que tem entre as suas atribuições ser o órgão central do Sistema da Qualidade e Produtividade.

---

<sup>107</sup>PINTO, César de Barros. *Roteiro para a conquista de um Estado*. Rio de Janeiro: Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, no 16, set1997, p.,90.

### ***5.1. A Secretaria Extraordinária para Implantação do Programa de Qualidade e Produtividade no Serviço Público Estadual - SQP***

A Secretaria Extraordinária para Implantação do Programa de Qualidade e Produtividade no Serviço Público Estadual, SQP, foi criada em janeiro de 1995, pela Lei 9.831, DE 17 de fevereiro de 1995. Trata-se de uma secretaria extraordinária, não possuindo assim setores administrativo, de recursos humanos, financeiro e orçamentário. Estes serviços são prestados pela Secretaria de Estado da Casa Civil, que se localiza no mesmo prédio.

Sua estrutura física é pequena. Localizada no 2º andar do Palácio Santa Catarina, possui apenas 03 salas: Gabinete do Secretário, Recepção e Setor Técnico, onde trabalham 11 pessoas no total.

#### **5.1.1. Objetivo geral da Secretaria**

A SQP foi criada com o objetivo de ser o órgão central de coordenação do Programa da Qualidade e Produtividade e também para fazer o acompanhamento da execução do Plano de Governo, constituído por projetos multissetoriais desenvolvidos matricialmente.

Estas atividades são desenvolvidas por diretorias diferentes, fazendo com que a SQP tenha duas grandes áreas distintas de atuação. No princípio foi difícil fazer com que os órgãos compreendessem essa diferença entre as atividades. Frequentemente uma correspondência relativa ao acompanhamento de um projeto recebida em um órgão era encaminhada para o escritório da qualidade deste, ao invés de ser encaminhada ao coordenador do projeto.

#### **5.1.2. Estrutura organizacional**

No início a estrutura da SQP, compreendia apenas uma diretoria e duas gerências, encarregadas da coordenação das duas principais atividades, como pode ser visto na figura 5.1 a seguir. No entanto, logo ficou evidente que aquela estrutura não era

adequada às necessidades do trabalho a ser desenvolvido. Assim, através da Lei 10.185, de 17 de julho de 1998, houve uma mudança, redefinindo hierarquicamente as gerências previamente existentes e criando novos cargos para desempenhar funções que não haviam sido contempladas na estrutura inicial.

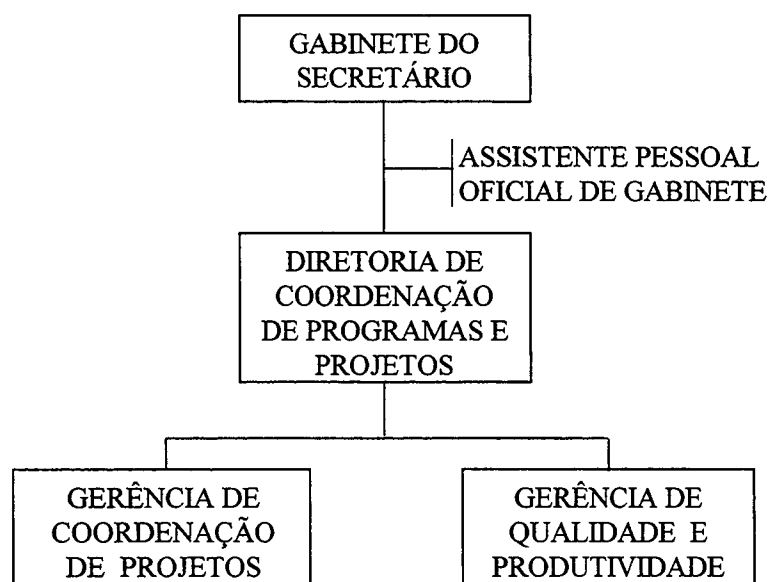


Figura 5.1. Organograma inicial da SQP

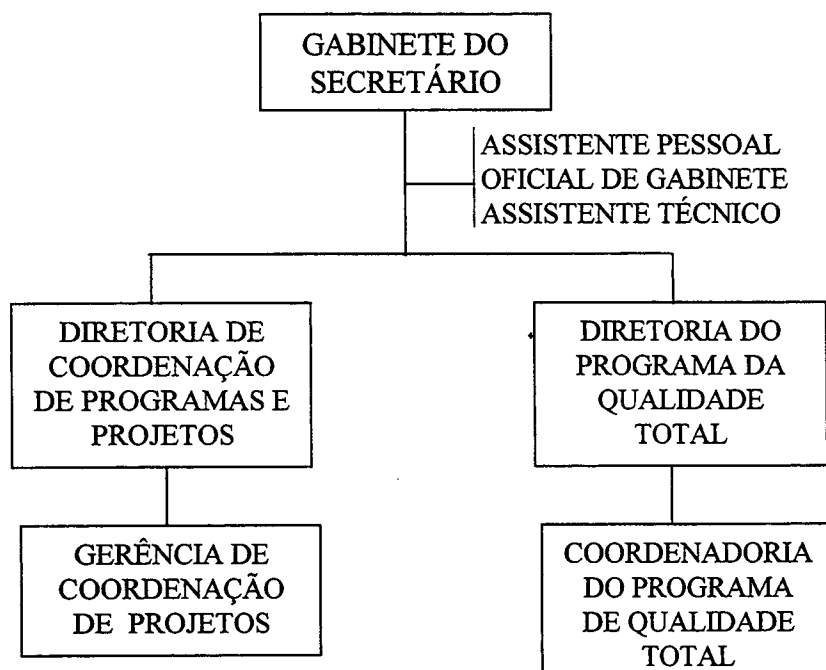


Figura 5.2. Organograma atual da SQP

A atual estrutura organizacional da SQP compreende funções de assessoria ao Secretário e atividades executivas, ou como são comumente chamadas no Serviço Público: atividades finalísticas, figura 5.2.

As funções de assessoramento ao Secretário formam o Gabinete do Secretário e são as seguintes:

- Assistente Pessoal;
- Oficial de Gabinete;
- Assistente Técnico.

As funções de execução de atividades finalísticas são:

- Diretoria de Programas e Projetos, composta por uma Gerência de Coordenação de Projetos;
- Diretoria do Programa da Qualidade Total, composta por uma Coordenadoria do Programa da Qualidade Total.

### **5.1.3. Atribuições da SQP**

Embora fisicamente pequena, as atribuições desta Secretaria Extraordinária são bastante amplas, fazendo com que ela tenha um contato freqüente com todos os órgãos do Poder Executivo do Estado de Santa Catarina. Além das atribuições listadas abaixo, a SQP também é o órgão central do Sistema da Qualidade e Produtividade.

Previsto no artigo 25, inciso VIII, da lei nº 9831 de 17 de fevereiro de 1995, e regulamentado pelo Decreto 1028, de 28 de junho de 1996, o Sistema da Qualidade atua na modernização da administração direta, autarquias, fundações e empresas do Estado de Santa Catarina, com vistas a assegurar a efetiva implantação do Programa de Qualidade Total no Serviço Público Estadual.

As atribuições listadas no Regimento Interno da Secretaria da Qualidade as seguintes:

- Efetuar o controle dos programas de governo, sistêmicos ou isolados, objetivando racionalizar e harmonizar as ações administrativas;
- Coordenar e elaborar projetos de natureza especial que visem implantar programas de qualidade e produtividade no serviço público;
- Formular e executar, em nível de sugestão, políticas nas áreas de recursos humanos e de prestação de serviços, com vistas a definições e reformulações de procedimentos e ações administrativas;
- Planejar, acompanhar e avaliar atividades afetas a programas de qualidade e produtividade;
- Articular com os órgãos e entidades da administração pública medidas capazes de diagnosticar e sanear desajustes administrativos;
- Propor e realizar seminários, cursos de capacitação e reciclagem para garantir permanentemente a qualidade e produtividade no serviço público.

#### **5.1.4. Atribuições/Atividades na SQP**

**Gabinete do Secretário** - Assistente Pessoal, Oficial de Gabinete e Assistente Técnico

Prestar ao Secretário Extraordinário assistência em assuntos de natureza administrativa, técnica, de comunicação social e de representação política e social, bem como desenvolver outras atividades por ele determinadas.

#### **Diretoria de Programas e Projetos**

Promover o acompanhamento, a avaliação e o controle dos Projetos e Ações constantes do Plano de Governo e da própria Secretaria, bem como coordenar e supervisionar a execução das atividades inerentes ao órgão.

Compete, ainda à Diretoria de Programas e Projetos:

- Articular-se com órgãos centrais do Sistema a que se refere o caput deste artigo com vistas ao cumprimento de atos normativos pertinentes;
- Planejar, implantar e coordenar a sistemática de acompanhamento do Plano de Governo, bem como emitir relatórios periódicos ao Secretário;
- Coordenar no âmbito da Secretaria Extraordinária, a elaboração de projetos de atos legislativos ou normativos referentes a organização ou reorganização administrativa;
- Coordenar a elaboração, as alterações, o acompanhamento e a avaliação do orçamento anual da Secretaria, dos planos anuais e plurianuais, bem como de projetos visando a captação de recursos para o desenvolvimento do órgão;
- Efetuar a consolidação dos projetos, ações e programas a serem desenvolvidos, com vistas ao acompanhamento, controle de sua execução e avaliação global, em consonância com as diretrizes fixadas pela Secretaria;
- Promover o estabelecimento e a execução de políticas na área de informática, em conjunto com o órgão responsável na Secretaria de Estado da Casa Civil, visando suprir a Secretaria dos meios e equipamentos computacionais necessários ao tratamento das informações;
- Coordenar juntamente com a Secretaria de Estado da Fazenda, a abertura do orçamento anual no que diz respeito aos projetos e ações do Plano de Governo;
- Interagir com a Secretaria de Estado da Casa Civil, em função do caráter extraordinário da Secretaria, nos assuntos pertinentes as áreas financeira, recursos humanos, transporte, administrativa, materiais e outras que se fizerem necessárias;
- Desenvolver outras atividades relativas ao âmbito de sua competência determinadas pelo Secretário Extraordinário para a Implantação do Programa de Qualidade e Produtividade no Serviço Público Estadual ou emanadas dos

órgãos centrais dos Sistemas aos quais se vincula.

### **Gerência de Coordenação de Projetos**

Compete a programação, a organização, a coordenação, a execução e o controle das atividades inerentes à elaboração do plano plurianual e do orçamento da Secretaria, o acompanhamento do plano de governo e a emissão de relatórios mensais e anuais, bem como as atividades relacionadas com a organização, reorganização e modernização administrativas no âmbito da Secretaria.

Compete, ainda, especificamente:

- Articular-se com os órgãos centrais do Sistema de Estatística e Planejamento e do Sistema de Administração Organizacional objetivando o cumprimento de instruções normativas deles emanadas;

- Elaborar e supervisionar projetos de atos legislativos ou normativos referentes a organização, reorganização ou modernização administrativa no âmbito da Secretaria;

- Efetuar o controle, o acompanhamento e a avaliação das ações da Secretaria, de acordo com as metas estabelecidas no Plano Plurianual do Governo, bem como acompanhar e avaliar a execução orçamentaria do órgão, providenciando as alterações e correções que se fizerem necessárias;

- Realizar estudos e pesquisas com o objetivo de implantar métodos e sistemas operacionais mais adequados;

- Revisar, analisar e/ou elaborar formulários, fluxos de normas e rotinas, propondo alterações necessárias à modernização e racionalização das atividades da Secretaria;

- Desenvolver outras atividades relacionadas com a programação, acompanhamento e controle de programas, projetos e ações no âmbito do Governo e da Secretaria, determinadas pelo Diretor de Programas e Projetos, em consonância com as diretrizes estabelecidas pelos órgãos normativos dos Sistemas a que se vincula.

## **Diretoria do Programa da Qualidade Total**

A missão da diretoria é: *“Promover a melhoria da qualidade dos serviços e produtos ofertados no serviço público Estadual, através da disseminação do modelo de gestão da Qualidade Total”*.

Como órgão normativo do sistema da qualidade, compete a ela promover o acompanhamento, a avaliação e o controle do Programa da Qualidade Total, bem como coordenar e supervisionar a execução das atividades inerentes ao órgão.

Compete, ainda à Diretoria do Programa da Qualidade Total:

- Definir as diretrizes e divulgar as ações governamentais inerentes ao Programa da Qualidade Total do serviço público estadual, visando a satisfação da sociedade catarinense pelos serviços públicos prestados e a conseqüente modernização da Administração Pública Estadual;
- Prestar consultoria sobre métodos, ferramentas e sistemas Gerenciais da Qualidade Total à Administração Direta, Autarquias, Fundações e Empresas do Estado;
- Coordenar e elaborar projetos de natureza especial que visem implantar melhorias na qualidade do serviço público do Estado;
- Articular com a Administração Direta, Autarquias, Fundações e Empresas do Estado, medidas capazes de diagnosticar e sanear desajustes administrativos;
- Planejar e promover a capacitação e reciclagem sobre Gestão da Qualidade à Administração Direta, Autarquias, Fundações e Empresas do Estado, visando garantir, permanentemente, a qualidade e produtividade no serviço público estadual;
- Convocar os órgãos setoriais e seccionais para reuniões, fóruns ou palestras, visando o aperfeiçoamento e disciplinamento do Sistema da Qualidade e Produtividade;
- Desenvolver outras atividades relativas ao âmbito de sua competência determinadas pelo Secretário Extraordinário para a Implantação do Programa de



Qualidade e Produtividade no Serviço Público Estadual ou emanadas dos órgãos centrais dos Sistemas aos quais se vincula.

### **Coordenadoria do Programa da Qualidade Total**

- Programar, organizar, dirigir, coordenar e controlar no âmbito do Serviço Público Estadual, as atividades afetas ao desenvolvimento de projetos que visem a implementação do Programa da Qualidade Total;

- Coordenar e gerenciar o Sistema de Qualidade e Produtividade, definindo normas e instruções como órgão central do Sistema, que devem ser observadas pelas Secretarias, Empresas, Autarquias, Fundações e órgãos do Poder Executivo;

- Promover a divulgação de mecanismos capazes de contribuir para o aperfeiçoamento e o desenvolvimento progressivo de projetos voltados às atividades de melhoria da qualidade no Serviço Público Estadual;

- Acompanhar a elaboração, o desenvolvimento e a atualização do plano de capacitação de recursos humanos na área da qualidade e produtividade;

- Exercer outras atividades afetas ao seu âmbito de atuação, determinadas pelo Diretor do Programa da Qualidade Total.

Os clientes da Diretoria são:

- Coordenadores da Qualidade dos diversos órgãos do Estado;
- Dirigentes, gerentes e servidores;
- Secretário Extraordinário da Qualidade;
- Governador do Estado;
- Diversos órgãos do Estado;
- Outros Estados e Municípios que desenvolvam Programas da Qualidade;
- Secretaria da Qualidade;
- Órgãos Públicos;
- Servidores do Palácio Santa Catarina;

Os serviços ou produtos prestados pela Diretoria são:

- Consultoria
- Coordenação do Programa da Qualidade Total e Controle dos Resultados Alcançados;
- Material Didático;
- Cursos de Qualidade;
- Planejamento Estratégico;
- Plano de Implantação;
- Divulgação do Programa da Qualidade;
- Articulação com outros órgãos de nível federal, estadual e municipal sobre o Programa da Qualidade;
- Programa 5 S do Palácio
- Palestras;
- Auditoria;
- Avaliação.

## ***5.2. O Programa da Qualidade e Produtividade***

Dentro do Programa de Governo para o mandato 1995-1998, o projeto relativo ao Programa da Qualidade e Produtividade no Serviço Público Estadual corresponde ao número 83 (oitenta e três) e sua denominação ficou definida como: Implantação de um Programa de Gestão da Qualidade Total no Serviço Público Estadual.

A missão do Programa é disseminar a filosofia, métodos, conceitos e ferramentas da qualidade total nos órgãos do poder executivo estadual, visando a melhoria dos serviços prestados e a qualidade de vida da população catarinense.

A visão estabelecida é de fazer com que a Administração Pública do Estado seja reconhecida pela sociedade brasileira como referencial de excelência, gerenciada por líderes e executada por servidores qualificados, comprometidos e motivados, integrados

numa estrutura voltada para a satisfação total das necessidades do cidadão, propulsora da melhoria da qualidade de vida da sociedade.

### **5.2.1. Princípios do Programa**

Os Princípios de modo geral, são voltados para a melhoria do gerenciamento da qualidade. Sua adoção constitui um aspecto básico para a melhoria das instituições.

Dentre todos os princípios que servem de base à elaboração dos Programas de Qualidade Total, 10 foram escolhidos para o caso específico do Programa catarinense. Estes princípios, que são válidos para o programa básico e para todos os programas setoriais, estão listados a seguir:

#### **5.2.1.1. Total Satisfação dos Clientes (Interno e Externo)**

Produzir e fornecer serviços/produtos que atendam plenamente aos requisitos solicitados pelo cliente. Princípio fundamental, uma vez que a satisfação do cliente, no caso a sociedade é a razão de existência do Estado.

#### **5.2.1.2. Cooperação Mútua**

O modelo de Gestão pela Qualidade Total baseia-se em um sistema de cooperação estimulando o trabalho em equipe, inclusive entre pessoas de diferentes órgãos. A cooperação recíproca é um requisito fundamental e importante para o permanente respeito às relações humanas no trabalho.

Assim, deve haver o trabalho em equipe, as pessoas devem ser capazes de assumir as suas responsabilidades e estarem comprometidas com o trabalho e com a empresa.

#### 5.2.1.3. Valorização do Servidor<sup>108</sup>

Os servidores devem sentir prazer e orgulho com o trabalho que realizam e com o órgão onde trabalham. Conscientizar os servidores sobre a razão da existência do seu trabalho, estimulando o estabelecimento de desafios contínuos de melhoria de padrões de desempenho. Manter um ambiente propício à participação e sugestões e criar mecanismos de valorização e reconhecimento daqueles que executam bem o seu trabalho.

Objetiva a plena utilização da capacidade dos servidores públicos, permitindo a sua realização pessoal e profissional.

#### 5.2.1.4. Ação Orientada por Prioridades

Priorizar os problemas mais críticos de cada área, buscando solucioná-los de forma definitiva, através da identificação das causas fundamentais. A priorização é importante porque os recursos (financeiros, materiais e humanos) são limitados.

Para viabilizar a priorização das atividades da empresa deve existir planejamento, definição de estratégias, definição clara da missão, visão do cliente e planos de ação.

#### 5.2.1.5. Ação Orientada por Fatos e Dados

Para a tomada de decisões deve-se adotar uma abordagem baseada em fatos e dados. Deve-se evitar decisões baseadas no “experiência” e no dito “bom senso”. Visa eliminar o empirismo no processo decisório.

#### 5.2.1.6. Melhoria de Processos

O órgão deve ser visto como um conjunto de processos onde cada um procura atender às necessidades dos seus clientes formando cadeias de clientes e fornecedores.

---

<sup>108</sup>Embora o termo Servidor Público não se aplique a todos os colaboradores do Governo do Estado, - se aplica apenas aos trabalhadores estatutários e alguns são regidos pelo regime da CLT -, optou-se por universalizar o uso do termo no momento da elaboração dos princípios do programa.

A melhoria desses processos deve ser uma busca constante e sistemática, bem como o lançamento de novos produtos.

#### 5.2.1.7. Constância de Propósitos

A definição dos propósitos de forma participativa e a disseminação desses por todo o órgão cria o comprometimento. O papel da alta administração é fundamental neste processo, pois, é ela a responsável pelo processo de planejamento.

Visa a permanência nos princípios que norteiam a mudança de cultura, visando torná-la irreversível.

#### 5.2.1.8. Gestão Participativa

O desempenho dos funcionários é amplamente melhorado pela oportunidade de participar das decisões nas decisões nos processos onde atuam com menos fiscalização e equipes independentes e coesas. É a substituição da burocracia pelo espírito empreendedor, desenvolvendo-se o comprometimento.

#### 5.2.1.9. Gestão Estratégica

A definição de estratégia para o alcance dos objetivos da organização é fundamental, principalmente porque os recursos são limitados. Ela garante também a continuidade de propósitos.

#### 5.2.1.10. Comprometimento da Alta Administração

Envolve a atuação dos níveis superiores da administração de acordo com os princípios do programa. Um dos principais fatores de sucesso na implantação e manutenção de um sistema de gestão baseado na Qualidade Total, é o comprometimento da Alta Administração.

### 5.2.2. Estrutura do Programa

O Programa da Qualidade Total está sob responsabilidade da Diretoria do Programa da Qualidade Total, a qual controla sua implementação, estabelecendo as estratégias gerais em relação à implantação do Programa nos diversos órgãos do Estado.

O Programa abrange todos os órgãos do Poder Executivo do Estado de Santa Catarina, compreendendo a Administração Direta, Fundações, Autarquias e Empresas Públicas.

O Governo do Estado, na sua formação de janeiro de 1995, ficou constituído por 16 (dezesesseis) secretarias, 3 (três) outros órgãos a nível de secretaria, 7 (sete) autarquias, 5 (cinco) fundações, 9 (nove) empresas de economia mista e 5 (cinco) subsidiárias, totalizando 45 órgãos. Muitos destes órgãos têm subdivisões regionais (distritos, escritórios regionais, coordenações regionais, etc.) e unidades de prestação de serviços espalhadas em todo o território estadual (escolas, delegacias, agências, hospitais, etc.).

Considerando todos os órgãos e suas subdivisões chegamos a um número de 3.884 unidades gerenciais básicas.

A quantidade de servidores da Administração Direta atinge quase 60.000, com mais cerca de 30.000 nos órgãos da Administração Indireta.

Para viabilizar a implantação do Programa da Qualidade Total no serviço público estadual foi criado um sistema matricial, o Sistema de Qualidade e Produtividade, à semelhança de outros já existentes na organização do Estado (de Recursos Humanos, de Informática, Financeiro, etc.).

O órgão central do sistema é a Secretaria Extraordinária para Implantação do Programa de Qualidade e Produtividade no Serviço Público Estadual - SQP. Cada órgão dentre Secretarias, Fundações e Autarquias possui um Coordenador do Programa da Qualidade Total, para os quais foram criados cargos comissionados de nível DGS2, vinculado diretamente ao dirigente do órgão e integrante do sistema.

Cada empresa pública também designou um Coordenador, que integra o mesmo sistema, embora esta indicação não tenha sido acompanhada da criação de cargos específicos.

Paralelamente ao Sistema de Qualidade e Produtividade, no Plano de Governo foi incluído um projeto, dentre os 88 (oitenta e oito) componentes do Plano, para tratar especificamente da questão da qualidade. Este projeto é o de número 83 (oitenta e três) e foi denominado: Implantação de um Programa de Gestão da Qualidade Total no Serviço Público Estadual. Foi subdividido em 39 (trinta e nove) ações distribuídas por todos os órgãos envolvidos.

O Programa contou com um Comitê Diretor, responsável pela condução estratégica, presidido pelo Governador do Estado e integrado pelos Secretários e demais componentes do primeiro escalão do Governo.

Contou ainda com um Comitê Executivo responsável pelos assuntos operacionais, constituído pela SQP e pelos Coordenadores do Programa. Este comitê deveria atuar como um colegiado de condução do Programa, planejando e acompanhando sua execução, de acordo com as diretrizes definidas pelo Comitê Diretor.

Tanto a SQP como os demais órgãos do Governo tiveram liberdade para contratar consultorias especializadas, seja para apoio na definição de pontos do Programa, seja para atuação em partes específicas da implantação (palestras de sensibilização, planejamento estratégico, etc.).

### **5.2.3. Coordenadores do Programa da Qualidade**

De acordo com o estabelecido no Decreto N°1028, de 28 de junho de 1996, compete aos Coordenadores do Programa da Qualidade Total:

- Prestar consultoria sobre métodos, ferramentas e sistemas gerenciais da qualidade total ao órgão ou entidade;

- Planejar, propor e promover a capacitação em gestão da Qualidade total a todos os níveis do órgão ou entidade;

- Coordenar e elaborar projetos de natureza especial, que promovam melhorias na qualidade do serviço prestado pelo órgão ou entidade;

- Articular com os setores vinculados ao órgão ou entidade medidas de aperfeiçoamento de processos administrativos.

De acordo com a visão matricial definida para o programa, cada coordenador ficou responsável por uma ação vinculada ao projeto 83 (oitenta e três), denominado Implantação de um Programa de Gestão da Qualidade Total no Serviço Público Estadual. Na tabela a seguir estão demonstradas todas as ações atualmente envolvidas no Projeto, os nomes dos órgãos e suas siglas. Do número inicial de 39, restaram 37, pois o Detran teve o seu programa absorvido pela Secretaria de Estado da Segurança Pública e a FESPORTE não chegou a iniciar os trabalhos.



Tabela 5.1. Relação dos órgãos integrantes do Programa da Qualidade

Nº	Nº AÇÃO	SIGLA	NOME DO ÓRGÃO
1.	551	UDESC	Universidade do Estado de S. C.
2.	562	SANTUR	Santa Catarina Turismo
3.	563	IOESC	Imprensa Oficial do Estado de Santa Catarina
4.	564	CELESC	Centrais Elétricas de Santa Catarina
5.	565	PMSC	Polícia Militar de Santa Catarina
6.	656	APSFS	Associação do Porto de São Francisco do Sul
7.	657	BADESC	Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina
8.	658	BESC	Banco do Estado de Santa Catarina
9.	661	CIASC	Centro de Informática e Automação de Santa Catarina
10.	662	CASAN	Cia. Catarinense de Água e Saneamento
11.	663	CODESC	Cia. de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina
12.	664	COHAB	Cia. de Habitação do Estado de SC
13.	665	CIDASC	Cia. Integrada de Desenvolv. Agrícola de Santa Catarina
14.	666	DER	Departamento de Estradas de Rodagem
15.	667	DETER	Depto. de Transportes e Terminais
16.	669	EPAGRI	Emp. de Pesq. Agrop. e Expansão Rural de S. C.
17.	670	FCC	Fundação Catarinense de Cultura
18.	672	FCEE	Fundação Catarinense de Educação Especial
19.	673	FATMA	Fundação do Meio Ambiente
20.	674	I CEPA	Inst. de Planej. e Econ. Agrícola de SC
21.	675	IPESC	Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina
22.	676	JUCESC	Junta Comercial do Estado de Santa Catarina
23.	677	PGE	Procuradoria Geral do Estado
24.	679	SGO	Secretaria de Estado de Governo
25.	680	SED	Secretaria de Estado da Educação e do Desporto
26.	681	SEF	Secretaria de Estado da Fazenda
27.	682	SJC	Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania
28.	683	SSP	Secretaria de Estado da Segurança Pública
29.	684	SCC	Secretaria de Estado da Casa Civil
30.	685	SES	Secretaria de Estado da Saúde
31.	686	SDE	Secr. de Est. do Desenv. Econ. e Integr. ao MERCOSUL
32.	687	SDA	Secretaria de Estado do Desenv. Rural e da Agricultura
33.	688	SDF	Secretaria de Estado do Desenv. Social e da Família
34.	690	SEA	Secretaria de Estado da Administração
35.	691	STO	Secretaria de Estado dos Transportes e Obras
36.	692	DEOH	Departamento de Edificações e Obras Hidráulicas
37.	693	SDM	Secr. de Estado do Desenv. Urbano e Meio Ambiente

#### 5.2.4. Objetivos do Programa da Qualidade e Produtividade

O principal objetivo do Programa da Qualidade Total é melhorar a gestão do Estado para que este possa servir melhor à sociedade. Os objetivos específicos são:

- modernizar a máquina do Estado;
- reduzir os custos operacionais;
- prestar mais serviços à sociedade;
- prestar melhores serviços à sociedade;
- valorizar o servidor público.

Dentre os objetivos específicos, é importante destacar o relativo à valorização do servidor público. O termo valorização, no caso, não significa aumento de remuneração, embora se reconheça a importância de remunerar adequadamente todos os servidores. O sentido aqui está voltado para os fatores motivacionais de Herzberg, os quais estão mais relacionados ao trabalho em si, e envolvem aspectos relativos à realização, reconhecimento do desempenho, possibilidade de realizar um trabalho desafiante, maior responsabilidade e crescimento e desenvolvimento pessoal.<sup>109</sup>

Na era do conhecimento a criatividade e a inteligência do ser humano assume um papel estratégico para o sucesso de qualquer tipo de organização. Por isso, o programa pretendeu viabilizar a utilização da capacidade e inteligência de cada servidor no processo decisório do Governo, ao passo que na maioria das vezes o servidor se vê praticamente impedido, por normas e regulamentos, de utilizar seu bom-senso e inteligência para a tomada de decisões, que são invariavelmente “delegadas para cima”.

---

<sup>109</sup>HERSEY, Paul e BLANCHARD, Kenneth. *Psicologia para administradores: a teoria e as técnicas de liderança situacional*. São Paulo: EPU, 1986, p.,73.

### **5.2.5. Metas**

A meta do Programa ficou definida como: “Implantar o gerenciamento da Rotina em 80% das unidades gerenciais básicas da administração estadual até o final de 1998.”

Na verdade, por trás da afirmação anterior estava presente a intenção de tornar a Gestão pela Qualidade Total irreversível até o final do atual Governo. Considerada bastante ambiciosa, na medida em que programas similares costumam levar seis anos ou mais para a implantação completa, mesmo em condições mais favoráveis que as que cercam o Programa de Santa Catarina.

Isto porque se acreditava que uma vez que os servidores passassem a conhecer e praticar esta nova filosofia de gestão, eles mesmos se tornariam agentes do processo, não aceitando retornar para a situação anterior. A pretendida irreversibilidade do Programa tem por objetivo garantir a perenidade de pelo menos parte dos resultados obtidos nesta fase da implantação.

A segunda meta era a obtenção dos primeiros resultados em meados de 1996. Para que isso fosse possível, a intenção era de concentrar esforços em algumas unidades de prestação de serviços (escolas, hospitais, delegacias, etc.). O objetivo deste esforço era dar credibilidade ao Programa, fazendo com que a sociedade pudesse constatar a viabilidade do mesmo. Paralelamente estas experiências-piloto serviriam para definir parâmetros de generalização de procedimentos para unidades similares às de demonstração.

### **5.2.6. Concepção do Programa**

Considerando as peculiaridades da implantação de um Programa deste porte, estabeleceu-se como estratégia a adoção de um “plano-guia” geral, base para a elaboração de planos específicos de implantação para cada órgão do Governo.

Os órgãos do Governo guardam entre si sensíveis diferenças: alguns trabalham em áreas meio, enquanto outros servem exclusivamente clientes externos; alguns são de

pequeno porte, enquanto outros têm estrutura complexa e grande número de funcionários; alguns contam com alta participação de servidores com formação universitária, enquanto que em outros predominam os funcionários braçais.

Estas diferenças tornaram inevitável que para cada órgão tenha sido elaborado um plano específico de implantação do Programa, embora sempre coerente e vinculado ao plano base.

O Programa foi estruturado em quatro Subprogramas:

- Subprograma I - Conscientização e Sensibilização
- Subprograma II - Educação e desenvolvimento do servidor
- Subprograma III - Desenvolvimento e Difusão de Métodos e Ferramentas da  
Qualidade
- Subprograma IV - Articulação Institucional

#### **5.2.7. As Condições do Programa**

##### **As Condições Favoráveis**

No início do desenvolvimento da implantação do Programa de Qualidade Total no Serviço Público do Estado haviam algumas condições favoráveis.

Entre estas se destaca a credibilidade do Secretário designado para coordenar a tarefa, condição indispensável ao sucesso do mesmo. Seria totalmente inviável a implantação de um Programa desta magnitude sem a existência desta condição.

Outro fator favorável de máxima importância é a cultura da sociedade catarinense. Fruto de uma feliz mistura de colonizações, o povo de Santa Catarina é dado ao trabalho e encara com naturalidade as transformações necessárias ao seu desenvolvimento. Demonstra esta afirmação a notável disseminação dos métodos modernos de gestão, entre os quais a Qualidade Total, entre as indústrias do Estado, muitas das quais já detentoras de certificação ISO 9.000.

A qualidade do servidor público catarinense era outro fator considerado positivo, na medida em que este servidor é fruto da mesma sociedade, detentor das mesmas características desta. Com efeito, a comparação da qualidade do servidor público catarinense com a de servidores de outros Estados, ainda que subjetiva, é bastante favorável.

Os 90.000 servidores da Administração Direta e Indireta correspondem a menos de 2% da população do Estado, um percentual bastante adequado mesmo quando comparado com o que ocorre em outros países. Esta relação indica que a estrutura do Governo do Estado é bem dimensionada com relação aos recursos humanos, embora este contingente nem sempre esteja distribuído da forma ideal. Este fato é outro fator positivo para a implantação do Programa de Qualidade Total, que seria mais difícil no caso de uma estrutura “inchada”.

#### **As Condições Desfavoráveis**

No dizer de Albrecht<sup>110</sup>, “a razão pela qual o serviço público é geralmente tão mau com poucas exceções dignas de nota, é muito simples: não é necessário, às entidades governamentais, que seja oferecido um bom serviço. Não há qualquer fator de sobrevivência no raciocínio dos administradores de órgãos públicos, assim como ocorre com os responsáveis por empresas privadas. Se a qualidade do serviço de um hotel for péssima, o cliente votará com o seu dinheiro e se hospedará em outro lugar. Mas, raramente, no caso de um órgão do governo, independente de sua missão, há alguma razão forte para obrigá-lo a bem servir. Na maioria dos casos, não há qualquer alternativa.”

---

<sup>110</sup> ALBRECHT, Karl. *Revolução nos Serviços*. São Pulo: Pioneira, 1992, p. 9.

Da afirmação anterior pode-se concluir umas das condições desfavoráveis, que era a falta de orientação para o cliente, condição básica para a prática da Gestão pela Qualidade Total.

A segunda condição desfavorável a ser citada, era a própria dimensão da tarefa. Certamente não se pode menosprezar a dificuldade inerente à implantação do Programa em todas as unidades e com um contingente tão expressivo de servidores.

Outra dificuldade é a existência de entraves legais, representados por grande volume de legislação, freqüentemente anacrônica, regulamentando exageradamente todas as atividades desenvolvidas pelo Estado. Esta condição desfavorável não existe na iniciativa privada e se constitui em obstáculo à implantação ágil do Programa.

A resistência natural às mudanças e a desconfiança para com mais esta “novidade”, fez com que o servidor, escaldado que foi por inúmeras tentativas anteriores de introdução de mudanças no serviço público, a princípio não se apresentasse aberto para as novas idéias.

A existência de inúmeras disfunções no sistema de remuneração dos servidores, tal como remunerações diferentes entre os órgãos para funções iguais ou similares, de mesma complexidade, também significa uma dificuldade para a implantação do Programa, na medida em que leva o servidor a questionar a honestidade de propósitos do Governo.

Outra condição desfavorável é a existência de “resistências invisíveis” à implantação do Programa, exercidas por numerosos gerentes intermediários. Embora, nenhum Gerente se manifesta abertamente contrário ao mesmo, isto não significa, entretanto, adesão ao Programa.

### 5.2.8. As Etapas do Programa

Para efeito do planejamento da implantação do Programa, as atividades foram agrupadas em três etapas:

- 1ª Etapa: - Sensibilização da cúpula;
  - Capacitação dos Coordenadores;
  - Sensibilização dos servidores;
- 2ª Etapa: - Elaboração dos planos de implantação;
- 3ª Etapa: - Implantação.

A sensibilização da alta administração foi feita através de diversas palestras especializadas para os integrantes do Comitê Diretor do Programa. Embora considerada como concluída, a sensibilização tem sido reforçada através da realização periódica de palestras.

A capacitação dos Coordenadores deveria acontecer através de um curso de pós-graduação em nível de especialização, já que apenas quatro coordenadores tinham formação específica na área. Como este curso só ocorreu a partir de 1997, a capacitação foi acontecendo através de cursos, palestras e trabalhos em grupo, obtendo-se um nível uniforme de capacitação. Esta atividade foi periodicamente reforçada com a realização de novas palestras e cursos específicos.

A sensibilização dos servidores foi a parte mais difícil da 1ª etapa, em função do grande número e da distribuição espacial dos funcionários em todo o Estado. Esta sensibilização foi feita, basicamente, através de palestras. Muitos órgãos concluíram totalmente a fase de sensibilização dos servidores, ou seja, todos os seus colaboradores foram envolvidos em atividades de sensibilização.

Para a elaboração dos Planos de Implantação, cada órgão teve inicialmente total liberdade, sendo facultado a ele seguir qualquer corrente que julgasse mais apropriada

para a sua realidade. No entanto teria que seguir as diretrizes relacionadas aos Princípios do Programa e os subprogramas citados anteriormente.

O início da implantação deveria ter necessariamente como marco a realização da Solenidade de Lançamento do Programa. A partir da qual o órgão passaria a executar o seu Plano de Implantação.

#### **5.2.9. Desenvolvimento do Programa**

Ao longo do funcionamento do Programa foram sendo realizadas diversas avaliações e foram promovidas alterações com o objetivo de adequá-lo às situações que surgiam.

Neste sentido, pode-se afirmar que o Programa vivenciou três fases diferentes.

A primeira fase se caracterizou pelo forte empenho na capacitação dos coordenadores e na elaboração dos Planos de Implantação. A Segunda fase se começou com o início da implantação dos programas dos diversos órgãos. A partir daí percebeu-se que a intenção inicial de que cada unidade teria total liberdade para a condução dos seus trabalhos não era totalmente viável.

Esta inviabilidade se devia inicialmente ao fato de que não era possível estabelecer uma sistemática de acompanhamento porque cada plano era baseado em referenciais diferentes. Além disso, haveria muita sobreposição de esforços já que muitas atividades seriam realizadas por todos.

Assim a segunda fase do programa se caracterizou pela elaboração por parte da SQP, de um plano detalhado de implantação e da elaboração do material didático a ser utilizado nos cursos de educação para a qualidade.

Para dar suporte ao plano foi desenvolvida uma planilha onde os coordenadores iriam informar o andamento das atividades do seu órgão. Para cada órgão foi atribuído um peso, dependendo do número de servidores existentes. A Secretaria da Educação ficou com o maior peso, como pode-se constatar na tabela 5.1.



Tabela 5.2. Distribuição dos pesos entre os órgãos componentes do Programa.

Nº	Nº AÇÃO	SIGLA	PESO
1.	551	UDESC	0,01171
2.	562	SANTUR	0,00147
3.	563	IOESC	0,00206
4.	564	CELESC	0,07112
5.	565	PMSC	0,16407
6.	656	APSFS	0,00070
7.	657	BADESC	0,00229
8.	658	BESC	0,07590
9.	661	CIASC	0,00490
10.	662	CASAN	0,03439
11.	663	CODESC	0,00260
12.	664	COHAB	0,00189
13.	665	CIDASC	0,01411
14.	666	DER	0,02183
15.	667	DETER	0,00353
16.	669	EPAGRI	0,02766
17.	670	FCC	0,00253
18.	672	FCEE	0,00283
19.	673	FATMA	0,00241
20.	674	I CEPA	0,00080
21.	675	IPESC	0,00455
22.	676	JUCESC	0,00040
23.	677	PGE	0,00196
24.	679	SGO	0,00058
25.	680	SED	0,32029
26.	681	SEF	0,01722
27.	682	SJC	0,00991
28.	683	SSP	0,04156
29.	684	SCC	0,00201
30.	685	SES	0,13156
31.	686	SDE	0,00187
32.	687	SDA	0,00495
33.	688	SDF	0,00636
34.	690	SEA	0,00333
35.	691	STO	0,00053
36.	692	DEOH	0,00323
37.	693	SDM	0,00053
		TOTAL	0,99964(*)

(\*) Total não fecha em 1,0 porque dois órgãos foram eliminados.

Esta nova fase representou que a partir daquele momento os órgão teriam que executar no mínimo aquelas atividades proposta no plano. Caso desejassem desenvolver outras atividades não contempladas, não haveria problema. Mas, pelo menos as sete atividades previstas teriam que ser desenvolvidas. São elas:

Tabela 5.3. Planilha do Plano de Implantação Básico.

Atividade	Item de Controle	Peso %
<b>1. Mobilizar para implantar</b>	Nº. eventos realizados	3
	Nº participantes total	
<b>2. Capacitar para a Qualidade</b>	Nº. total de participantes	10
2.1. Curso Base Conceitual	Nº de participantes	
2.2. Curso de Indicadores/I.Cont.	Nº. de participantes	
2.3. Curso sobre Ferramentas Q.	Nº. de participantes	
2.4. Curso sobre MASP	Nº. de participantes	
2.5. Curso sobre Padronização	Nº. de participantes	
2.6. Curso sobre Q. Atendimento	Nº. de participantes	
<b>3. Realizar diagnóstico interno</b>	% moral das pessoas	1
	Nº de eventos realizados	
<b>4. Realizar pesquisa de clientes</b>	% de satisfação clientes	1
	Nº de eventos realizados	
<b>5. Implementar melhoria rotina</b>	Nº. de ugb implantadas	70
5.1. Definir a missão	nº de ubg c/ missão definida	
5.2 Definir todos os serviços	Nº. de ubg c/ serviço defin.	
5.3. Identificar todos os clientes	Nº. de ubg c/ clientes ident.	
5.4. Identificar fornec./insumos	Nº. de ubg c/ forn./ins. ident.	
5.5. Definir macro-processos	Nº. de ubg c/ m.proc. defin.	
5.6. Traduzir necessidades clientes	Nº. de ubg c/ atributos def.	
5.7. Definir os itens de controle	% de serviços c/ i.c. p/ ugb	
5.8. Medir os itens de controle	% de i. c. medidos p/ ugb	
5.9. Estabelecer metas melhoria	% de i. c. c/ metas definidas	
5.10. Realizar as metas melhoria	Nº. de ubg c/ metas realiz.	
5.11. Definir os itens de verificação	% de processos com i.v.	
5.12. Medir os itens de verificação	% de i. v. medidos p/ ugb	
5.13. Definir os padrões	% de proc. c/ padrões est.	
5.14. Avaliar e auditar processo	% de processos c/ padrões	
<b>6. Implementar o Programa 5 S</b>	% de ugb com 5 s implementado	5
6.1. Realizar os 3 sensos (ut/ord/l)	Nº de ugb com os 3 sens. Implem	
6.2 Realizar sensos saúde/a.disc.	Nº de eventos	
	Nº total de participantes	
6.3 Auditar o Programa 5 s	Nº de ugb auditadas	
<b>7. Realizar Planejamento Estrat.</b>	Nº de participantes P.Estrat.	5
7.1 Definir negócio e missão	% de pessoas conhecem n/m	
7.2 Definir a visão estratégica	% de pessoas conhecem visão estr.	
7.3 Elaborar planos estratégicos	Nº de dias para elaborar p.e.	
7.4 Acompanhar implantação p.e.	Nº de reuniões de avaliação	
7.5 Realizar as metas	% de metas realizadas	

Para cada atividade foram definidos itens de controle de modo que a sua evolução pudesse ser medida. Além disso, para cada atividade prevista foram atribuídos

pesos. A atividade de gerenciamento da rotina teve um peso atribuído de 70%, pois era parte da meta estabelecida para o Programa.

Esta planilha acabou sendo considerada muito complexa, pois para a mesma atividade utilizava mais de um item de controle. Assim a planilha inicial foi simplificada (terceira fase do Programa) e assumindo a estrutura demonstrada a seguir:

Tabela 5.4. Planilha do Plano de Implantação Básico Simplificada

Ação	Item de Controle	Peso%	Meta PQT
<b>1. Mobilizar p/ implantar</b>	Participantes mobilizados	3	100%
<b>2. Capacitar p/ a qualidade</b>		10	
2.1. Curso base conceitual	Participantes capacitados	5	100%
2.2. Curso de indicadores e itens de controle	Participantes capacitados	1	20%
2.3. Cursos de ferramentas da qualidade	Participantes capacitados	1	20%
2.4. Curso sobre MASP	Participantes capacitados	1	20%
2.5. Curso sobre padronização	Participantes capacitados	1	20%
2.6. Curso qualidade no atendimento	Participantes capacitados	1	20%
<b>3. Realizar diagnóstico interno</b>	Nº de ugb's diagnosticadas	1	100%
<b>4. Realizar pesquisa de clientes</b>	Nº de ugb's com pesquisa	1	100%
<b>5. Implementar melhoria rotina</b>		70	
5.1. Definir a missão	Nº de ugb's com missão definida	5	80%
5.2. Definir os serviços /clientes /fornecedores /insumos	Nº de ugb's com itens definidos	3	80%
5.3. Definir processos	Nº de ugb's c/ processos definidos	1	80%
5.4. Definir itens de controle	Nº de ugb's c/ itens de controle definidos	2	80%
5.5. Medir itens de controle	Nº de ugb's c/ itens de controle medidos	10	80%
5.6. Estabelecer metas de melhoria	Nº de ugb's c/ metas estabelecidas	1	80%
5.7. Realizar metas	Nº de ugb's c/ metas realizadas	35	80%
5.8. Definir padrões	Nº de ugb's c/ padrões definidos	3	80%
5.9. Auditar processos padronizados	Nº de ugb's c/ processos padronizados	10	80%
<b>6. Implementar o programa 5s</b>		10	
6.1. Implantar os 3 primeiros sensores	Nº de ugb's c/ 3 primeiros sensores implantados	5	100%
6.2. Implantar os dois últimos sensores	Nº de ugb's c/ 2 últimos sensores implantados	2	100%
6.3. Implantar sistema de auditoria	Sistema implantado	3	
<b>7. Realizar Planej. Estratégico</b>		5	
7.1. Definir negócio e missão	Definição do negócio e da missão	1	
7.2. Definir visão estratégica	Definição da visão estratégica	1	
7.3. Elaborar planos estratégicos	Elaboração do plano	1	
7.4. Realizar as metas	% de metas realizadas	2	100%

### 5.2.10. Resultados alcançados

Os resultados alcançados pelo programa ficaram abaixo das metas estabelecidas, como está demonstrado na tabela 5.5. No entanto, desde o início, a coordenação do Programa tinha consciência das dificuldades em se alcançar metas tão ambiciosas.

As atividades onde houve maior destaque foram as atividades de sensibilização, capacitação e realização dos Programas 5S.

A atividade de Gerenciamento da Rotina, embora fosse prioritária não alcançou as metas estabelecidas também devido à falta de tempo. Para que as pessoas passassem a utilizar esta sistemática de trabalho, era necessário que todos tivessem passado pelo curso de capacitação porque só a partir daí teriam o conhecimento necessário.

Inicialmente não fazia parte do Programa a realização de Planejamento Estratégico, no entanto, muitos órgãos tinham dificuldades para identificar os seus clientes porque não tinham claro qual o seu negócio e sua missão. No início, esta atividade foi desenvolvida pela Diretoria de Planejamento Estratégico da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico, mais tarde, passou a ser executada pela própria SQP. É interessante notar que em muitos órgãos haviam conflitos internos devidos às discordâncias quanto ao negócio e a missão.

Outro aspecto que chama muito a atenção foi a pouca ênfase dada às atividades de Diagnóstico Interno e Pesquisa do Cliente. Este é um aspecto muito significativo, pois sem essas informações não se tinha como avaliar se a mudança esteve realmente ocorrendo.

Os resultados demonstrados na tabela anterior foram fortemente influenciados pelos baixos números da Secretaria de Estado da Educação e do Desporto - SED, pois só ela envolve quase a metade dos servidores envolvidos na implantação do programa. Talvez a maneira mais indicada para distribuir os pesos para os órgãos não devesse se basear apenas no número de servidores, já que um órgão pequeno também pode ter um

grande impacto para a sociedade. Desconsiderando a SED, o número de UGB's seria reduzido para 2.522 e o de servidores para 51.851 e a tabela de resultados ficaria como demonstrado na Tabela 5.5.

Tabela 5.5. Resultados alcançados até 1997 e planejados para o final de 1998.

Item avaliado	Final de 1997		Planej. final de 1998	
	Nº	%	Nº	%
Participantes mobilizados	44.771	48,22	56.289	60,62
Participante capacitados	24.061	25,91	34.284	36,92
UGB com diagnóstico	598	15,40	1.040	26,78
UGB com pesquisa do cliente	157	4,04	938	24,15
UGB com Gerenciamento da Rotina	61	1,57	433	11,15
UGB com "5S" implantado	848	21,38	1.532	39,44
Órgão com Planejamento Estratégico	26	72,22	27	75,00

Tabela 5.6. Resultados alcançados até 1997 e planejados para o final de 1998, desconsiderando a Secretaria de Estado da Educação e do Desporto.

Item avaliado	Final de 1997		Planej. Final de 1998	
	Nº	%	Nº	%
Participantes mobilizados	37.686	72,68	43.626	84,14
Participante capacitados	23.062	44,48	27.707	53,44
UGB com diagnóstico	598	23,71	1.040	41,24
UGB com pesquisa do cliente	157	6,23	938	37,19
UGB com Gerenciamento da Rotina	61	2,42	423	16,77
UGB com "5S" implantado	848	33,62	1.532	60,75
Órgão com Planejamento Estratégico	25	71,43	26	74,29

Na Tabela 5.7 estão demonstrados os resultados alcançados e planejados para o final de 1998, tanto para os órgãos individualmente quanto para o Programa como um todo.

Tabela 5.7. Resultados alcançados e planejados por órgão e para o Projeto 83.

Nº	Nº AÇÃO	SIGLA	INICIAL/ DEZ97	MAR'98	JUN'98	PLANEJ'98
1.	551	UDESC	36,05	36,24	36,24	87,00
2.	562	SANTUR	18,29	18,29	18,29	24,72
3.	563	IOESC	10,85	10,85	15,85	49,40
4.	564	CELESC	58,59	58,59	58,59	75,50
5.	565	PMSC	27,11	27,11	28,61	45,27
6.	656	APSFS	60,23	60,23	73,50	98,96
7.	657	BADESC	32,04	35,57	37,73	72,07
8.	658	BESC	12,30	13,20	28,50	25,27
9.	661	CIASC	11,95	11,95	11,95	18,96
10.	662	CASAN	28,10	28,95	34,34	84,32
11.	663	CODESC	12,23	12,23	14,23	58,11
12.	664	COHAB	2,54	2,54	6,13	9,22
13.	665	CIDASC	21,03	21,47	21,47	83,05
14.	666	DER	11,46	11,89	11,89	32,49
15.	667	DETER	18,62	19,11	23,09	45,11
16.	669	EPAGRI	9,70	28,01	42,30	57,76
17.	670	FCC	29,63	30,69	30,69	62,63
18.	672	FCEE	22,63	44,43	54,66	82,62
19.	673	FATMA	6,80	6,80	7,12	34,00
20.	674	I CEPA	26,71	26,71	26,71	90,86
21.	675	IPESC	2,17	2,17	2,17	9,97
22.	676	JUCESC	5,37	5,37	5,37	41,36
23.	677	PGE	12,46	12,46	12,46	38,88
24.	679	SGO	9,55	9,55	9,55	9,55
25.	680	SED	3,47	3,47	3,47	8,15
26.	681	SEF	9,14	9,14	9,58	35,09
27.	682	SJC	26,93	26,93	26,93	51,51
28.	683	SSP	6,72	6,72	6,72	20,74
29.	684	SCC	10,78	10,78	10,78	13,78
30.	685	SES	14,75	14,75	16,23	28,93
31.	686	SDE				
32.	687	SDA	17,09	17,09	17,09	52,02
33.	688	SDF	8,48	8,48	8,00	18,61
34.	690	SEA	34,54	34,54	34,54	44,97
35.	691	STO	32,10	32,10	38,10	81,09
36.	692	DEOH	20,08	20,08	20,18	82,07
37.	693	SDM	18,70	18,70	18,70	39,12
TOTAL DO PROJETO 83			16,42	17,12	19,39	32,87

### 5.2.11. Análise em relação aos Princípios do Programa

Talvez a melhor maneira de avaliar o desenvolvimento do Programa seja através dos princípios definidos. Ao longo do percurso vários problemas externos de ordem política principalmente afetaram nos resultados alcançados. Além dos problemas políticos também houveram diversas dificuldades técnicas e operacionais, como será visto a seguir.

### **Total Satisfação dos Clientes (Interno e Externo)**

Principalmente os órgãos que executam atividades meio apresentaram dificuldades para definir os seus clientes. Era comum ouvir um servidor afirmar que ali não tinha clientes. Atualmente esta visão do cliente mudou bastante devido às atividades de sensibilização e capacitação.

Como foi comentado no item anterior se fez muito pouca pesquisa de clientes. O programa da CASAN baseou-se desde o início neste tipo de pesquisa e ficou demonstrado que é uma maneira eficiente de avaliar o sucesso dos trabalhos de melhoria desenvolvidos e também uma maneira adequada de envolver os funcionários.

### **Cooperação Mútua**

Os órgãos públicos ainda trabalham muito para si. Não há uma percepção muito forte do conjunto que estes representam. A gestão matricial dos projetos do Governo contribuiu para mudar esta visão, no entanto para alterar este tipo de atitude é necessário mais tempo.

A CIDASC realizou uma pesquisa interna e chegou a algumas conclusões interessantes. Quando perguntados sobre a sua atitude frente a esse princípio, a maioria dos funcionários se deu a nota máxima (dez), entretanto quando questionados sobre as atitudes dos outros a média ficou em torno de seis.

O poder da informação ainda é muito praticado. As pessoas utilizam esta tipo de mecanismo para garantir o seu espaço.

### **Valorização do Servidor**

A atuação mais marcante neste sentido foi na área de capacitação. Não havia uma prática de investimento na capacitação do servidor público como a que foi realizada durante este governo.

### **Ação Orientada por Prioridades**

Este princípio está altamente relacionado com o Princípio da Gestão Estratégica e Constância de propósitos.

### **Ação Orientada por Fatos e Dados**

Nos órgãos que chegaram a utilizar as ferramentas da qualidade houve uma grande sensibilização para estes aspectos.

### **Melhoria de Processos**

Durante o II Seminário de Gestão da Qualidade Total da Administração Pública realizado nos dias 22 e 23 de setembro de 1998, foram apresentados casos de melhoria de processos realizados em 9 diferentes órgãos da administração pública.

Apesar da qualidade dos trabalhos apresentados, esta ainda não é uma prática disseminada por todos os órgãos.

### **Constância de Propósitos**

Este é um grande desafio do Serviço Público. A novidade é que atualmente a sociedade está mais engajada, não admitindo que projetos sejam abandonados pela metade como ocorria no passado. Outro fato interessante é o de que os órgãos internacionais de financiamento não fornecem novos recursos se houver alguma obra inacabada.

As mudanças ocorridas na Alta Administração dos órgãos afetaram o desenvolvimento do Programa. Cada vez que isso ocorria se começava do zero a capacitação do novo dirigente.



### **Gestão Participativa**

Não há profissionalização gerencial. Assim, ao assumir uma função de liderança fica totalmente a cargo do indivíduo o tipo de liderança que vai desenvolver. De modo geral não há a prática da gestão participativa.

Alguns órgãos estão desenvolvendo iniciativas isoladas, tal como a CIDASC que promoveu um curso de capacitação gerencial com o apoio da ESAG/UDESC..

### **Gestão Estratégica**

As atividades de Planejamento Estratégico contribuíram para disseminar este tipo de conhecimento. Ainda não é possível afirmar que há uma prática deste princípio, pois não houve tempo hábil para avaliar se esta pratica vai se manter.

### **Comprometimento da Alta Administração**

Pesquisa realizada pela Sociedade Americana de Controle da Qualidade, indicou que 85% dos executivos entrevistados afirmou que uma liderança de topo é altamente importante para melhorar a qualidade.<sup>111</sup> Em reuniões individuais realizadas com todos os Coordenadores do Programa de Qualidade Total, todos foram unânimes em afirmar que faltou pelo menos em algum momento apoio.

De modo geral os representantes da Alta Administração não se envolveram diretamente com o Programa, transferindo a responsabilidade para o Coordenador.

### ***5.3. Avaliação do Processo de Implementação do Gestão pela Qualidade Total, à luz dos principais autores da Área***

De acordo com o que foi listado na tabela 4.1, observa-se que os principais autores da área consideram os seguintes aspectos quanto à implementação da Gestão

---

<sup>111</sup> CARR, David e LITTMAN, Ian. *Excelência nos serviços públicos: gestão da qualidade na década de 90*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992, p.,298.

pela Qualidade Total: responsabilidade pela implementação, estrutura para a implementação, atividades a serem desenvolvidas, e abrangência.

Desde o seu início o Programa de Qualidade foi influenciado pela metodologia proposta pelo Professor Vicente Falconi Campos. Assim, todo o processo de Implantação, foi concebido de acordo com esta metodologia.

Naquela época a Fundação Christiano Ottoni, da qual Campos fazia parte, era a maior e principal instituição de consultoria sobre Qualidade Total do Brasil e os livros escritos pelo citado autor eram a principal referência para as empresas que pretendiam empreender essa tarefa.

Por responsabilidade pela implementação, entende-se a definição da pessoa que deverá assumir a liderança do processo de mudança. Atualmente prevalece a visão de que esta responsabilidade, ou melhor liderança, deve ser assumida pelo principal líder da organização. Para tanto este líder não precisa ser um especialista, mas deve dominar os conceitos relacionados à área.

Para Campos a implementação é responsabilidade indelegável do presidente da empresa. No Governo do Estado, embora tenham sido feitas tentativas para conscientizar os dirigentes sobre seu papel neste processo, poucos assumiram o Programa como sua responsabilidade. Na maioria dos casos o Coordenador do Programa era visto como a pessoa responsável pelo Programa e o que é pior, pela Qualidade. Quase que a totalidade dos dirigentes não possuía qualquer conhecimento anterior sobre Qualidade e não houve por parte do Governador apoio suficiente para que a Secretaria da Qualidade conseguisse a efetiva participação destes nas palestras e cursos.

A partir do momento em que começaram a ocorrer as trocas no comando dos órgãos a situação se tornou mais grave, pois se perdiam os esforços anteriormente

realizados e a sensibilização era mais difícil, já que os novos dirigentes consideravam que não havia mais tempo para começar nada.

A melhor solução para este problema seria ter exigido por parte dos dirigentes conhecimento prévio sobre qualidade ou que se qualificassem sobre este assunto, já que se tratava de um projeto de governo.

Os autores possuem diferentes opiniões quanto à estrutura que deve ser utilizada para a implementação da Gestão pela Qualidade Total. Para Juran, não deveria haver um setor específico para a qualidade, mas equipes de melhoria projeto a projeto. Deming<sup>112</sup> propõe a criação de um setor específico para implementar os esforços de melhoria da qualidade. Coerente com esta visão, Campos propõe a criação de Escritórios da Qualidade que seriam extintos depois que a Gestão pela Qualidade tenha sido implementada e fariam o seu trabalho apoiado nas decisões e orientações do Comitê de Implantação do TQC, composto pelos principais executivos da organização.

Neste ponto optou-se por não criar os Escritórios da Qualidade, justamente para que não ocorresse o equívoco de que o Coordenador do Programa passasse a ser visto como a pessoa de maior responsável por sua implantação. Em função disso, os coordenadores ficaram numa situação delicada, pois não tinham estrutura própria para desenvolver o Programa e não tinham a quem recorrer já que a Secretaria da Qualidade não estava preparada para desempenhar atividades de consultoria e capacitação. Paralelamente a isso, houve grande dificuldade para a instalação dos Comitês. Reflexo da falta de comprometimento do principal dirigente.

Outro aspecto importante quanto ao Escritório da Qualidade é que seus integrantes devem ser especialistas. De fato o que ocorreu em relação aos coordenadores do Programa da Qualidade, é que apenas dois já possuíam formação anterior sobre

---

<sup>112</sup> DEMING, Edward. *Qualidade: a Revolução da Administração*. Tradução de Clave Comunicações. Rio de Janeiro: Marques-Saraiva, 1990. 367 p. 337

Qualidade Total. Os demais foram treinados no decorrer do Programa o que levou a atrasos e desgastes para eles mesmos e para a imagem do Programa como um todo.

Dentro da visão de Campos, a implementação da Gestão pela Qualidade se dá através das seguintes atividades: Gerenciamento pelas Diretrizes, Melhoria da Rotina e Gerenciamento do Crescimento do Ser Humano. Nas planilhas de acompanhamento do Programa esta influência está bastante evidente.

Ao longo da aplicação desta metodologia a Fundação Christiano Ottoni realizou algumas alterações quanto à sequência em que estas atividades deveriam ser desenvolvidas. No início a regra era iniciar através do Gerenciamento pelas Diretrizes, ou seja, através do nível estratégico da organização. Num segundo momento a regra era iniciar pelo Gerenciamento da Rotina, que envolve basicamente a aplicação das ferramentas para a solução de problemas e melhoria de processos e por último, a regra era começar o processo através do Crescimento do Ser Humano, que envolve as atividades de sensibilização, educação e o Programa 5 S.

Atualmente se sabe que depende de cada caso. Em algumas organizações pode ser mais oportuno começar pelo Gerenciamento pelas Diretrizes, enquanto que em outras pode ser o caso de começar pela Melhoria da Rotina.

No Governo do Estado já se iniciou o programa dentro desta visão. Cada organização deveria definir por onde começar. No entanto, para que esta opção fosse realizada de maneira racional, era necessário um instrumento de diagnóstico do qual os órgãos não dispunham.

Houve uma tentativa de desenvolver este instrumento, que chegou a ser aplicado na CIDASC, mas como não haviam recursos humanos e financeiros para viabilizar a realização do projeto nos demais órgãos, este acabou abandonado.

Quanto à abrangência, embora alguns órgãos tenham pensado na possibilidade de utilizar projetos piloto, o que corresponde à orientação de Faingenbaum, prevaleceu a posição de envolver as organizações como um todo, novamente coerente com Campos.

A decisão de não trabalhar por projetos piloto foi adotada de acordo com a expectativa de rápida capacitação dos coordenadores através do curso de especialização e de que houvesse uma boa acolhida para o Programa por parte dos dirigentes. No entanto, o apoio dos dirigentes não se confirmou e os cursos de Especialização não foi viabilizado no tempo certo. Também não houve alocação de recursos no orçamento para o Programa.

Sem apoio dos dirigentes, sem qualificação dos coordenadores e sem chance de contratar consultoria, os Programas nos diversos órgãos passaram a perder credibilidade e velocidade. Nessa época a postura da Secretaria da Qualidade se modificou, passando a executar atividades de capacitação e consultoria. Mas sem dispor da estrutura necessária, conforme descrito anteriormente.

Diante dessa realidade foi discutida a possibilidade de que a Secretaria da Qualidade selecionasse projetos piloto nos setores prioritários e montasse grupos de trabalho formados por coordenadores de diferentes órgãos, mas naquele momento já não era viável voltar atrás, pois a estrutura havia sido montada para trabalhar de forma global.

Concluindo, pode-se afirmar que a proposta de implementação do Programa foi coerente com a opção que foi feita de maneira muito clara desde o primeiro momento em relação a abordagem de Campos. No entanto, a execução apresentou diversas deficiências que comprometeram o desenvolvimento do Programa. Além dos fatos comentados acima, a falta de recursos financeiros alocados para o projeto dificultou o dia-a-dia do trabalho.

## 6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

---

*"O essencial é saber ver,  
Saber ver sem estar a pensar,  
Saber ver quando se vê,  
E nem pensar quando se vê  
Nem ver quando se pensa.  
Mas isso (triste de nós que trazemos a alma vestida!),  
Isso exige um estudo profundo,  
Uma aprendizagem de desaprender"*

*Fernando Pessoa*

### 6.1. Conclusões

A falta de experiências similares e a própria carência de bibliografia sobre a implantação de Programas de Qualidade Total em instituições de serviço público obrigaram o Governo do Estado a atuar de forma pioneira neste campo, descobrindo e adaptando métodos e procedimentos.

Os resultados obtidos na implantação do Programa, foram animadores. Embora o Programa não tenha alcançado as metas às quais se propôs, muitas lições importantes puderam ser tiradas.

A estrutura proposta para o Programa hoje se sabe que não foi a mais adequada. A SQP, embora possuísse credibilidade junto aos demais órgãos, não tinha qualquer poder para atuar em muitos aspectos sistêmicos da gestão pública, que por exemplo a Secretaria de Estado da Administração possuía. Talvez não fosse o caso de transferir a coordenação do programa para aquela secretaria, mas sem dúvida deveria ter havido um maior entrosamento nas ações de ambas.

Em sua concepção inicial, a SQP seria apenas o órgão de coordenação, mas ao longo do tempo passou a executar atividades de Planejamento Estratégico, de

capacitação e de consultoria em um volume para o qual ela não tinha estrutura suficiente.

O curso de especialização que iria capacitar os Coordenadores a executar da forma prevista a execução do seu próprio Programa não ocorreu na data prevista. Isto fez com que estes não se sentissem em condições de realizar as atividades de elaboração do Plano de Implantação, capacitação e consultoria que lhes era de responsabilidade.

Durante dois períodos o Secretário da Qualidade foi designado para ocupar interinamente duas diferentes secretarias. Com isso a importante função de articulação desenvolvida pelo Secretário junto aos demais órgãos ficou prejudicada.

Além da estrutura da Secretaria ter se mostrado pequena para o volume que a tarefa atingiu, a inexistência de recursos financeiros para desenvolver atividades para as quais não tinha capacidade limitou muito o Programa.

No entanto a conclusão mais importante que se chegou ao final deste estudo foi de que a ênfase dos trabalhos foi demasiadamente grande nos meios e não nos resultados. Durante todo o tempo houve uma grande preocupação em medir quantos cursos foram realizados, quantos servidores havia sido sensibilizados, quantos órgãos já tinham Planejamento Estratégico e assim por diante, quando na verdade a questão é se houve melhoria da qualidade e do comportamento frente a qualidade ou não.

Atualmente o Programa da Qualidade e Participação da Administração Pública – PQPAP, do Governo Federal já utiliza os sete critérios de excelência do Prêmio Nacional da Qualidade para avaliar a evolução dos órgãos que fazem parte do seu programa.

Os sete critérios são: Liderança, Planejamento Estratégico, Foco no Cliente, Informação e Análise, Gestão de Processos, Desenvolvimento e Gestão de Pessoas e Resultados Institucionais.

O interessante neste caso é que a sistemática de avaliação se baseia em evidências objetivas de que o critério questionado esteja efetivamente sendo praticado. Esta avaliação abre a possibilidade de criação de um Prêmio de Qualidade para os órgãos que mais se destacarem. O que seria um estímulo para que os dirigentes se envolvessem no Programa.

Cada vez mais está se tornando evidente que a crise pela qual os Governos estão passando está relacionada com o seu próprio sistema de gestão. Segundo a Ministra Cláudia Costin<sup>113</sup> o perfil atual do servidor público não atende às necessidades da sociedade à qual ele atende. Assim como a própria distribuição da força de trabalho, onde grande parte dos servidores possuem baixa qualificação ao passo que a sociedade moderna está exigindo do serviço público atividades de fiscalização e planejamento.

Osborne<sup>114</sup>, propõe 10 princípios para que os Governos se adaptem à nova realidade.

1. Governo catalisador;
2. Pertence à comunidade – responsabilidade compartilhada;
3. Competitivo;
4. Orientado por missões e normas;
5. Resultados;
6. Clientes – atender necessidades;
7. Empreendedor;
8. Preventivo;
9. Descentralizado;
10. Orientado para o mercado.

Outra lição importante do Programa é a de que a transformação da realidade do Setor Público passa por uma mudança de mentalidade da classe política. No momento em que estes se conscientizarem de que a gestão pode ser um instrumento importante

---

<sup>112</sup> *Reforma gerencial*. Brasília: Revista do Ministério da Administração e Reforma do Estado, nº2, julho de 1998.

<sup>114</sup> OSBORNE, David , GAEBLER, Ted. *Reinventando o Governo*. 5.ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.



para o alcance de resultados políticos, certamente haverá maior empenho na busca de melhores desempenhos.

Atualmente ainda prevalece a mentalidade de que os resultados políticos virão do número de obras inauguradas. Infelizmente, nesta gestão a situação não foi diferente. Embora houvessem muitos discursos sobre qualidade, a prática comprovou que não havia vontade política para enfrentar para realizar as mudanças necessárias. Mas a população está a cada dia mais consciente de que não adianta nada o Estado inaugurar novas escolas e hospitais enquanto que os já existentes estão se deteriorando e apresentando desempenhos sofríveis por deficiências de gestão.

Embora muitos tenham receio quanto à continuidade que será dada ao programa, o que está evidente atualmente no Brasil é que não importa a corrente ideológica à qual o governante se filie, o momento não é mais de grandes obras o desafio hoje é saber gerenciar a estrutura que se tem de modo a atender aos desejos de uma sociedade que está se modificando rapidamente.

## ***6.2.Recomendações para Trabalhos Futuros***

No decorrer deste trabalho foram observados vários aspectos que merecem um estudo mais aprofundado. Devido às limitações do escopo da pesquisa e de tempo tais aspectos não foram estudados ou aprofundados.

Explorando tais limitações seguem algumas sugestões de temas a serem estudadas em futuros trabalhos:

- desde o início do trabalho se tinha clareza de que os órgãos públicos possuem entre si uma grande diversidade de atividades, estruturas, e principalmente de cultura organizacional. No entanto, não se dispunha de um instrumento de diagnóstico capaz de fornecer os subsídios necessários para uma adequada customização das atividades do programa. Assim, um trabalho que visasse desenvolver uma metodologia de diagnóstico

organizacional para o setor público seria de grande valor para as futuras atividades de mudança de gestão nas organizações públicas;

- os servidores públicos possuem uma imagem desgastada frente a opinião pública. Em grande parte o seu próprio comportamento contribui para a perpetuação desta imagem. No entanto, partindo-se do princípio de que não é natural no ser humano fazer as coisas erradas, mas sim procurar acertar sempre, seria de grande valor um trabalho na área motivacional, buscando identificar os mecanismos muita vezes perversos que levaram os servidores públicos a atual situação de desmotivação e propor soluções adequadas.

- a noção de cliente muitas vezes fica muito difusa para o setor público, já que em última instância a sociedade como um todo será cliente, pelo menos potencial. O Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, que foi relançado recentemente, estabeleceu um projeto específico para o setor público. Um dos desafios do Programa atualmente é estabelecer uma metodologia de avaliação da satisfação da sociedade para com os serviços executados. Muito se tem falado sobre a satisfação do cliente, mas ainda não se sabe suficientemente bem como medi-la. Desse modo, seria de grande valor um trabalho que buscasse conhecer melhor os aspectos envolvidos no caso específico dos Serviços Públicos e propor uma sistemática para a realização deste tipo de pesquisa.

- sistematicamente os controles utilizados no serviços público estão mais voltados para os aspectos legais em detrimento dos resultados qualitativos. Há a necessidade de quebrar este paradigma, desenvolvendo-se indicadores capazes de refletir a eficácia ou não de um projeto desenvolvido do ponto de vista dos resultados, sejam eles sociais ou não, aos quais se propôs. Não se pode mais aceitar que os órgãos de fiscalização inclusive, avaliem os projetos apenas do ponto de vista legal. Já existem algumas iniciativas nas questões relacionadas ao meio ambiente, mas este novo paradigma deve ser ampliado para outros aspectos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- ABBOTT, Lawrence. Quality and competition. Nova Iorque: Columbia University Press, 1995, pp. 126-27
- ALBRECHT, Karl. A única coisa que importa: trazendo o poder do cliente para dentro da sua empresa. 4º ed. São Paulo: Pioneira, 1997. p. 105.
- ALBRECHT, Karl. Revolução nos Serviços. São Pulo: Pioneira, 1992, p. 9.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio (coord.), DALLARI, Adilson Abreu, CAMMAROSANO, Márcio et al. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: RT, 1986. 180p. p. 13.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Natureza e regime jurídico das autarquias. São Paulo: RT, 1968. 515 p. p. 160-167.
- BERRY, Leonard. e PARASURAMAN, A. Serviços de marketing: competindo através da qualidade. São Paulo: Maltese-Norma, 1992. p. 49.
- BLASI, Paulo Henrique. A Descentralização como Instrumento da Justiça Social. Rio de Janeiro: Folha Carioca, 9ª Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, Florianópolis, 2 a 6 de maio de 1982, Tese No 27, 1982. 25 p. p. 11.
- BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992. 217 p. p. 69.
- BOBBIO, Norberto. Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant. Tradução de Alfredo Fait. 2.ed. Brasília: EdUNB, 1992. 168 p. p. 11-12.
- BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. 171 p. p. 84.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, , p. 1-3.

- BRASIL. Reforma Administrativa - Decreto-Lei Nº 200, de 25-2-1967. Legislação Complementar. 33ªed. São Paulo: Atlas, 1995. 405 p. p. 11.
- CAMPOS, Vicente Falconi. TQC: Controle da Qualidade Total (no estilo japonês). Belo Horizonte: Fundação Cristiano Ottoni, 1992, p. 2.
- CARR, David , LITTMAN, Ian D. Excelência nos serviços públicos: gestão da qualidade na década de 90. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 1992. p.XI.
- CRETELLA JÚNIOR, José. Administração indireta brasileira. Rio de Janeiro: Forense, 1980. 478 p. p. 70-71.
- CROSBY, Philip B. Quality is free. Nova Iorque: New American Library, 1979,p.,15.
- DEMING, Edward. Qualidade: a Revolução da Administração. Tradução de Clave Comunicações. Rio de Janeiro: Marques-Saraiva, 1990. 367 p. p. 17-72.
- ENGELS, Friedrich. A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado. Tradução de Leandro Konder. 12.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991. 215 p. p. 21-28.
- ENTERRÍA, Eduardo García de, FERNANDEZ, Tomás Ramón. Curso de Derecho Administrativo. Madrid: Civitas, 1981. 2 v.. v. 1. p. 40.
- FEINGENBAUM, Armand V. Total quality control. Nova Iorque: McGraw Hill,1961,p.1
- FORSTHOFF, Ernst. Sociedad Industrial y Administración Pública. Traducción de Celestino Fernández de la Vega. Madrid: Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), 1967. 161 p. p. 19-20.
- FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. A cidade antiga: estudos sobre o culto, o direito, as instituições da Grécia e de Roma. Tradução de Jonas Camargo Leite e Eduardo Fonseca. 6.ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1996. 266 p. p. 160.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel. Las Transformaciones del Estado Contemporáneo. 3.ed. Madrid: Alianza Editorial, 1982. 211p. p. 16-17.
- GARRIDO FALLA, Fernando. Las transformaciones del régimen administrativo. 2.ed. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1962. 191p.p. 24.

- GARVIN, David A. Gerenciando a qualidade: a visão estratégica e competitiva. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 1992. p. 47-55.
- GIANESI, Irineu G. N. e CORRÊA, Henrique Luiz. Administração Estratégica de Serviços: operações para a satisfação do cliente. São Paulo: Atlas, 1994. P. 17.
- GODOY, Arilda S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades, In Revista de Administração de Empresas, v. 35, n. 3, Mai/Jun. 1995, p.57.
- GORDILLO, Agustín. Princípios Gerais de Direito Público. Tradução de Marco Aurélio Greco. São Paulo: RT, 1977. 202p. p. 68.
- GRAU, Eros Roberto. Elementos de direito econômico. São Paulo: RT, 1981. 143 p. p. 18.
- HERSEY, Paul e BLANCHARD, Kenneth H. Psicologia para administradores: a teoria e a prática da liderança situacional. São Paulo: EPU, 1986. p, 4.
- IBGE – Anuário Estatístico do Brasil, 1991.
- JURAN, J. M. , org.. Quality control handbook. 3ª edição, Nova Iorque: Mc Graw Hill, 1974, p.,2.
- LANZAS, Nebel Argüello. Análise das abordagens da qualidade: estudo de caso em três empresas catarinenses. Florianópolis: UFSC, 1994. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-Graduação em engenharia de Produção, universidade Federal de Santa Catarina, 1994.
- LEVITT, Theodore. The Marketing Imagination. Nova York: Free Press, 1983, pp. 72-85.
- LOBOS, Julio. Encantando o cliente: externo e interno. São Paulo: J. Lobos, 1993. p. 171.
- LÜDKE, Menga & ANDRÉ, Marli E. D. A.Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1996. p.1.
- MEDAUAR, Odete. O Direito Administrativo em Evolução. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. 245 p. p. 20-23.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 17ªed. São Paulo: Malheiros, 1992. 701 p. p. 62.

- MOLLER, Claus. O lado humano da qualidade - maximizando a qualidade de produtos e serviços através do desenvolvimento das pessoas. São Paulo: Pioneira, 1992.
- OLIVEIRA, Fernando Andrade de. A Administração Pública na Constituição de 1988. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, No 184, p. 17-18, abr./jun. 1991.
- ORSSATTO, Carlos H. Mudança estratégica organizacional, um caso na agricultura catarinense. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, CTC, UFSC: Florianópolis, 1995.
- OSBORNE, David , GAEBLER, Ted. Reinventando o Governo. 5ªed. Brasília: MH Comunicação, 1995. p. XV.
- PASOLD, Cesar Luiz. Função social do estado contemporâneo. 2ªed. Florianópolis: Estudantil, 1988. 104 p. p. 63-65.
- PINTO, César de Barros. Roteiro para a conquista de um Estado. Rio de Janeiro: Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, nº 16, set1997, p.,90.
- PIRSIG, Robert M. Zen and the art of motorcycle maintenance, Nova Iorque: Bantam Books, 1974, p.185,213.
- Reforma gerencial. Brasília: Revista do Ministério da Administração e Reforma do Estado, nº2, julho de1998.
- RIVERO, Jean. Direito Administrativo. Tradução de Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra: Almedina, 1981. 615 p. p. 30.
- SUNDFELD, Carlos Ari. Direito Administrativo Ordenador. Malheiros: São Paulo: 1993. 128p. p. 20.
- WEIL, Prosper. O Direito Administrativo. Coimbra: Almedina, 1977. 175 p. p. 7.
- WHITELEY, Richard C. A empresa totalmente voltada para o cliente: do planejamento à ação. Tradução Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Campus, 1997.